



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENAD E DECISIÓN**

**Magistrada ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz<sup>1</sup>**

Montería, veintisiete (27) de agosto de dos mil veinte (2020)<sup>2</sup>

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00236.00
<b>Acto Objeto de Control</b>	DECRETO 068 DE 13 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE TIERRALTA <i>"Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones"</i>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a dictar sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad del decreto de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Tierralta - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 068 de 13 de abril de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**a) Acto administrativo objeto de control**

A través del **Decreto 068 de 13 de abril de 2020, "Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones"**, el Alcalde de Tierralta - Córdoba, decretó:

<sup>1</sup> Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

<sup>2</sup> Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

1. Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020; así mismo se establecen unas excepciones a este aislamiento obligatorio.
2. Dispuso que se debía garantizar el servicio público de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, que sean estrictamente necesarios para atender la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, así como las actividades exceptuadas del aislamiento.
3. Se exhortó a los habitantes para que adquirieran productos de primera necesidad a través de servicios de domicilios; y a fin de evitar aglomeraciones se dispuso un pico y cédula para realizar compras en establecimientos de comercio.
4. Prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, desde el 13 al 27 de abril. No quedó prohibido el expendio de bebidas embriagantes.
5. Ordenó a los organismos de seguridad y fuerza pública realizar los controles y tomar las medidas para hacer cumplir el decreto, y destacó que el incumplimiento de las medidas decretadas acarrea la aplicación de sanciones consignadas en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
6. Y finalmente estableció la vigencia del decreto, destacando que deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

## II. TRÁMITE PROCESAL

### 1. Admisión

Mediante auto de 28 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Tierralta – Córdoba y al Agente del Ministerio Público. Se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier ciudadano coadyudara o impugnara la legalidad del acto administrativo. Se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tenían rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

### 2. Intervenciones

El Alcalde de Tierralta – Córdoba, rindió un informe sobre los antecedentes administrativos del acto remitido a control, para lo cual hizo referencia a la situación actual por causa del Covid-19, la declaratoria de emergencia sanitaria decreta con Resolución 385 de 2020, la emergencia económica, social y ecológica declarada con Decreto 417 de 2020, así como los Decretos 457 y 531 de 2020, mediante los cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio.

### 3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 124 Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Así, luego de referirse a la normatividad que

rige el medio de control de la referencia, los estados de excepción y la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica –Decreto 417 de 2020; indicó que el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, fundamento del acto remitido a control, no reviste las formalidades de un decreto legislativo, en tanto no lleva inserta la firma de los 18 ministros que en la actualidad forman parte del Gobierno Nacional, tampoco en su texto aparece rotulado como decreto legislativo y mucho menos se invocan para su expedición, las normas constitucionales y legales que regulan los estados de excepción o el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental. De manera que, a su juicio, las directrices impartidas en el decreto citado correspondieron entonces el mero ejercicio de una función ordinaria que, como primera autoridad de policía y por ende responsable del orden público, tiene el presidente de la República en todo el territorio nacional.

Descendiendo al Decreto 068 del 2020, expedido por el Municipio de Tierralta, explicó que se limitó a acoger las directrices impartidas en el Decreto 531 de 2020, expedido por el Gobierno, que como se dijo con anterioridad no es un decreto legislativo. En ese orden, concluye que con el decreto municipal no se desarrolla un decreto legislativo expedido con ocasión del estado de excepción, sino que se da cumplimiento de una función de policía, con arreglo a directrices establecidas por el presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público. Tales directrices están contenidas en un decreto presidencial, dictado con fundamento en la legislación propia de tiempos de normalidad institucional.

#### **4. Otras actuaciones**

En cumplimiento del requerimiento efectuado en auto admisorio se allegó por medio electrónico lo siguiente: Copias del Decreto N° 172 de 12 de marzo de 2020<sup>3</sup>, Decreto 180 de 16 de marzo de 2020<sup>4</sup>; Decreto N° 190 de 16 de marzo de 2020<sup>5</sup>, documento IV Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres – Extraordinario 2020; Decreto N° 201 de 24 de marzo de 2020<sup>6</sup>; todos los anteriores proferidos por el Gobernador del Departamento de Córdoba.

Además se allegaron también a través de medio electrónico copias de los siguientes actos proferidos por el Alcalde de Tierralta, Decreto N° 046 del 13 de marzo de 2020<sup>7</sup>, Decreto N° 048 de 16 de marzo de 2020<sup>8</sup>, Decreto N° 053 del 19 de marzo de 2020<sup>9</sup>, Decreto N° 054 del 20 de marzo de 2020<sup>10</sup>; y copias del Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declaró por el gobierno la emergencia económica.; así como del 457 y del 531 de 2020, que declaró el aislamiento

<sup>3</sup> Mediante el cual se adoptaron medidas de Gobierno Nacional y se impartieron medias sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19.

<sup>4</sup> Mediante el cual se decretó el toque de queda en el Departamento de Córdoba y se adoptaron medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19.

<sup>5</sup> Modificó y adicionó el Decreto N° 180 de 16 de marzo de 2020, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio en el Departamento de Córdoba.

<sup>6</sup> Por medio del cual se establecen medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio tendiente a prevenir la propagación del Covid-19 en el Departamento de Córdoba.

<sup>7</sup> Por el cual se adoptan medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención y mitigación del virus COVID-2019.

<sup>8</sup> Por el cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias transitorias en el municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-2019)

<sup>9</sup> Por el cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos del municipio de Tierralta por causa del coronavirus (COVID-2019)

<sup>10</sup> Por el cual se adoptan medidas de orden público transitorias en el municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-2019).

obligatorio preventivo en todo el territorio nacional, y de la Resolución 385 de 2020, con la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria.

### III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad. En ese orden, inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación, así como la procedencia del medio de control.

#### 3.1. De los Estados de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### 3.2 Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo

en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>11</sup>, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las

---

<sup>11</sup> C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

### 3.3. Competencia para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción.

En torno al tópico anterior el H. Consejo de Estado<sup>12</sup> en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente **se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención**, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

---

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 068 de 13 de abril de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Tierralta – Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que ello no ocurre en el caso concreto, tal como pasa a explicarse.

**Decreto 068 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tierralta - Córdoba**  
***"Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones"***.

Tal como se anunció con anterioridad, para que resulte procedente el control de legalidad, se requiere i) que el acto objeto de control sea de carácter general, que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa, lo cual tal como se indicó en párrafo anterior, está acreditado; y además, ii) que el mismo desarrolle las medidas que hayan sido dictadas a través de decretos legislativos en vigencia de los estados de excepción decretados.<sup>13</sup>

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 068 de 13 de abril de 2020, se tiene que fue expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta – Córdoba; y luego de invocar las facultades legales y constitucionales conferidas por los artículos 315 de la Constitución, la Ley 1751 de 2015, y el Decreto 531 de 2020, en su parte considerativa señaló para el efecto que i) que el derecho fundamental de libre circulación puede verse limitado; ii) así mismo trajo a colación el derecho a la salud iii) destacó las autoridades de policía al tenor de la Ley 1801 de 2016, a saber, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales; iv) que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020, el Covid-19 como una pandemia; iv) se cita la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de Mayo de 2020; v) de igual forma se trajo a colación los Decretos expedidos por el gobernador del Departamento de Córdoba, mediante los cuales adoptó las medidas sanitarias impartidas por el gobierno nacional, decretó el toque de queda y declaró la calamidad pública.

A reglón seguido recordó los actos administrativos proferidos por el ente territorial 046, 048, 053 y 054 de 2020 a través de los cuales se tomaron medidas para enfrentar las consecuencias del Covid-19; y se trajo a colación los decretos 457 y 531 de 2020, mediante los cuales se declaró el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional; y vi) se precisó que con el fin

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 10 – C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00

de ajustarse a las instrucciones dadas por el ejecutivo en el último acto en mención, era necesario tomar medidas de cuidado para preservar la vida y la salud, garantizando el abastecimiento y disposición de elementos de primera necesidad a los habitantes del municipio.

En ese orden de ideas, se decretaron una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio, así mismo se establecieron unas excepciones a este aislamiento obligatorio, para lo cual debía cumplirse con protocolos de bioseguridad.
- ✚ Se dispuso garantizar los servicios de transporte terrestre de pasajeros, paquetería, entre otros requeridos estrictamente para enfrentar la situación generada por el Covid-19.
- ✚ Se estableció un pico y cédula para acceder a los servicios de establecimientos de comercio; se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; No quedó prohibido el expendio de bebidas embriagantes.
- ✚ Se ordenó a los organismos de seguridad y fuerza pública, realizar controles y tomar medidas para hacer cumplir el Decreto 068 de 2020; y se dispuso que el incumplimiento de las medidas contempladas en este último acarrearía la aplicación de sanciones consignadas en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 068 de 13 de abril de 2020 remitido para control no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que se fundamenta en los poderes policivos contemplados en Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Cabe destacar además, que dicho acto se expidió a fin de acoger las medidas dispuestas en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, entre estas el aislamiento preventivo obligatorio; sin embargo, esta Sala reitera lo señalado en otros asuntos de esta misma naturaleza, que los decretos expedidos por el gobierno nacional en cuanto a dicho tópico, como han sido entre otros, el 457 y 531 de 2020, no tiene la connotación de decretos legislativos ni desarrollan alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional, pues, desde el punto de vista formal, no fueron expedidos con la totalidad de las firmas de los ministros que conforman el Gobierno Nacional como al respecto ya se ha pronunciado el H. Consejo de Estado<sup>14</sup> en providencia de 26 de junio de 2020.

“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus

---

<sup>14</sup>Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo SanchezLuke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00



formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada<sup>15</sup>. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad<sup>16</sup>.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...)

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”

En atención a lo antes expuesto, como se sostuvo, no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto aun cuando el Decreto 068 de 13 de abril de 2020, es un acto administrativo de carácter general, proferido por autoridad administrativa, no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción; máxime cuando se insiste, lo que soporta la expedición del acto objeto de control, es la facultad policiva extraordinaria de que hace uso en este caso el Alcalde de Tierralta - Córdoba, para contrarrestar la situación causada por el Covid-19.

---

<sup>15</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

<sup>16</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

Cabe resaltar, que el H. Consejo de Estado recientemente en providencia de 4 de agosto de 2020<sup>17</sup>, señaló que existen actos administrativos de carácter general proferidos en el marco temporal y fáctico de los estados de excepción, pero que resultan ajenos al control automático de legalidad, y ello es así en tanto la autoridad se limita a desarrollar las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas previamente, como por ejemplo, la ejecución de competencias ordinaria, es decir que están fijadas en los instrumentos de legislación permanente, tal como acontece en el caso concreto, conforme se explicó con anterioridad.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa juzgada frente al Decreto 068 de 13 de abril de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, dado la configuración de la improcedencia del medio de control, siendo procedente el control por los medios ordinarios en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

### 3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 068 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tierralta – Córdoba *"por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones"*.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### F A L L A:

**PRIMERO:** *Declarar* la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 068 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tierralta – Córdoba *"por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones"*, conforme la parte motiva.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Tierralta - Córdoba, a las partes intervinientes y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

---

<sup>17</sup>Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veintitrés, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03176-00(CA)A

**TERCERO: Ejecutoriada** esta decisión, **archívese** el expediente previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión virtual de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>18</sup>**

Los Magistrados,

  
GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

  
NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



**DIVA CABRALES SOLANO**

---

<sup>18</sup> Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.