



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENA DE DECISIÓN  
Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves**

Montería, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00104.00
<b>Acto Objeto de Control</b>	DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA “ <i>Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio</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 054 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Buenavista - Córdoba “*Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio*”.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Buenavista - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 054 de 20 de marzo 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**

El texto del citado acto administrativo sometido a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

**DECRETO N° 054  
(Marzo 20 de 2020)**

*“Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista-Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de coronavirus o virus covid-19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el agente patógeno en el municipio”*

El Alcalde Municipal de Buenavista, Córdoba, en uso de sus facultades Constitucional y Legales y en especial las conferidas por la Ley 715 de 2001 y,

**CONSIDERANDO:**

(...)

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO: De la Alerta.** DECRETAR ALERTA AMARILLA en el Municipio de Buenavista, Córdoba en relación con presencia en el territorio nacional.

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

ARTICULO SEGUNDO: **Del Rol de los Prestadores de Servicios de Salud.** Los prestadores de servicios de salud que se encuentren habilitados y por lo tanto prestando los servicios de salud en la jurisdicción municipal en especial los que cuenten con servicios de urgencias, deberán identificar zonas de aislamiento de posibles en caso que se pudiese presentar caso sospechoso de Coronavirus o infección COVID-19.

**Parágrafo:** Los prestadores de servicios de salud en un plazo no mayor a cinco (5) días contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, deberán reportar de manera forma y con evidencia fotográfica de las zonas de aislamiento que determine el prestador en caso de presentarse posible caso sospechoso de COVID-19 y la contingencia a realizar con su personal asistencial y administrativo.

ARTICULO TERCERO: **De los Protocolos Aplicables.** Se entenderá como de obligatorio cumplimiento sobre cualquier autoridad sanitaria, prestador de servicios de salud, ciudadano y demás entidades que operen en la jurisdicción municipal los protocolos, decisiones o pronunciamientos que realice el gobierno nacional por medio, de la Presidencia de la República, Ministerio Nacional de Salud y Protección Social, Migración Colombia, Ministerio de Turismo, y de todas las disposiciones que este genere.

ARTICULO CUARTO: **Del Nexo Epidemiológico.** Se entenderá como este a las personas que provengan o hayan transitado en regiones, lugares o países que posean brote de infección por COVID-19.

ARTICULO QUINTO: **De la Comunicación de Posibles Casos y La Articulación.** Se dispondrá de la siguiente línea telefónica 3106348214 las veinticuatro (24) horas, a cargo de la Secretaría de Salud y Gestión Social y la Línea Telefónica de Atención Nacional 192 del Ministerio Nacional de Salud y Protección Social y de los demás canales de comunicación que establezca el orden nacional, para comunicar cualquier prestador de servicios de salud o ciudadano de posible caso, o caso sospechoso con o sin nexo epidemiológico de COVID-19 en la municipalidad.

ARTICULO SEXTO: **De la Confirmación de los casos y de la cuarentena.** En caso de ser confirmado algún caso de infección por COVID-19 en la municipalidad se seguirán los protocolos y disposiciones nacionales de cuarentena tanto para el afectado como para con las personas que han tenido contacto con el bajo los lineamientos promulgados por el Instituto Nacional de Salud Pública y el Ministerio Nacional de Salud.

ARTICULO SEPTIMO: **De la Prohibición de aglomeración de personas y permisos para celebración de eventos.** Quedará prohibido, por lo que dura la presente alerta manifestaciones de personas que superen las cincuenta (50) personas, para ello los permisos respectivos deberán ser generados por parte de la Secretaria de Gobierno Municipal con concepto previo de la Secretaria de Salud y Gestión Social.

Parágrafo: Sin excepción alguna los conceptos, avales o permisos que emitan la secretaria de gobierno y secretaria de salud municipal se entenderán como de obligatorio cumplimiento y no solo la cantidad de personas asistentes al evento o establecimiento serán los argumentos para tener en cuenta para ello, sino también, las consideraciones epidemiológicas sobre el mismo y los pronunciamientos posteriores a este decreto por parte de las autoridades departamentales y nacionales, que serán de igual forma de estricto.

ARTICULO OCTAVO: **Del Comité de Gestión de Riesgo Municipal.** Las autoridades que hacen parte del comité de gestión de riesgo municipal quedarán a partir de la fecha, en alerta y por lo tanto en sesión permanente, para atender cualquier contingencia que se pudiese presentar.

ARTICULO NOVENO: **Del Seguimiento, la Vigilancia y la Imposición de Sanciones.** Será la Secretaria de Salud y Gestión Social y La Secretaria de Gobierno Municipal apoyadas por parte del Comité de Gestión de Riesgo municipal quien vigile y realice seguimiento del cumplimiento del presente decreto además de los lineamientos, protocolos y demás pronunciamientos que realicen las autoridades departamentales y nacionales, las sanciones que haya lugar por el incumplimiento de los dispuestos en el presente decreto serán aplicadas por parte de la autoridad policial del municipio y de las demás autoridades que le conciernen.

ARTICULO DECIMO: De **la conformación del equipo de reacción inmediata.** Durante el tiempo de la alerta declarada y hasta que exista una consideración diferente por parte del orden nacional, las siguientes personas conformaran el equipo de reacción inmediata (ERI) del municipio de

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

Buenavista Córdoba, y se encontraran a disposición de la comunidad las veinticuatro (24) horas continuas del día los siete (7) días de la semana:

Equipo de Reacción Inmediata Municipal, (ERI).

(...)

De la Derogación y la Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Buenavista, Córdoba a los Veinte (20) días del mes de marzo de 2020

**PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE**

**COMPROMETIDO CON BUENAVISTA  
FELIZ GUTIÉRREZ CÓRDOBA  
Alcalde Municipal."**

**II. TRÁMITE PROCESAL**

**1. Admisión de la demanda**

Con auto de 31 de marzo de 2020, se admitió el medio de control de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

**2. Intervenciones**

Se deja constancia que no hubo intervenciones.

**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 presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, se pronunció frente al auto de 15 de abril de 2020, emanado de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en la cual se señaló que por el confinamiento y la suspensión de términos ordenadas por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz del COVID-19 y con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, estaban sujetos a control inmediato de legalidad, no solamente los actos generales que desarrollan los decretos legislativos, sino también todos los actos generales que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar la emergencia, aunque correspondan a competencias propias de situaciones de normalidad; postura que afirma el citado Agente del Ministerio Público, no comparte, en tanto la procedencia de este medio de control está regulada por el legislador (Artículo 20 Ley 137 de 1994). Adujo que en virtud del principio de separación de poderes (Artículo 113 Constitucional), la Jurisdicción Contencioso Administrativa no está habilitada para asumir las competencias del Legislador y extender el control inmediato de legalidad a medidas diferentes de las señaladas en la ley.

A reglón seguido, se refirió a la coexistencia parcial en el tiempo de la emergencia sanitaria y el estado de emergencia social y económica, ambas por el Covid-19; citando entonces la Resolución 385 de 12 de marzo de 2017, mediante la Cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia y con Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

emergencia económica y social, siendo la primera una situación de normalidad institucional y la segunda, de anormalidad institucional.

Luego de traer apartes de los considerandos de dicho decreto legislativo 417, arguye que las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción fueron económicas y sociales, por lo que las medidas legislativas excepcionales a implementar son esencialmente de contenido económico, con miras a obtener los recursos que demanda la atención de las más apremiantes necesidades sociales y económicas para, de esta manera, superar la crisis. Que adicionalmente y con el propósito de garantizar el normal funcionamiento de las instituciones, se contemplaron medidas relacionadas con trámites judiciales y administrativos, lo cual implicaba expedir de manera excepcional normas con fuerza de ley que modificaran los procedimientos existentes. Así, con carácter enunciativo y de manera general se justificaron en el mismo Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, algunas medidas económicas y procedimentales, competencia ordinaria del Congreso de la República, en tiempos de normalidad.

El señor Procurador sostiene entonces, que coexistían dos situaciones claramente diferenciadas con diferentes grados de perturbación institucional, a saber i) la *emergencia sanitaria*, ocurrida desde el 12 de marzo hasta el 30 de mayo del mismo año, originada por la propagación del virus COVID-19, lo cual busca ser impedido por el ejecutivo mediante las medidas sanitarias, previstas por la legislación ordinaria. Aunque dicha emergencia representa una anomalía, la misma se encuadra dentro del estado de normalidad institucional, por lo que las medidas administrativas para conjurarla derivan de la legislación general y su control judicial debe llevarse cabo mediante los medios de control de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso. Y ii) la situación de carácter excepcional, esto es, *la crisis económica y social* (Artículo 215 Superior), que afirma fue desatada no solo por los efectos nocivos de las medidas policivas, tomadas en virtud de la emergencia sanitaria para detener el contagio, sino también los elevados costos que demanda subsidiar a la población más vulnerable y la dotación del sistema sanitario del país, costos cuya atención se vio afectada por los menores ingresos del fisco, a raíz de la caída repentina de los precios internacionales del barril de petróleo. Para enfrentar esta crisis fue declarado el estado de emergencia social y económica, por lo que el Presidente de la República acude en primer lugar a sus atribuciones ordinarias y, de no ser éstas suficientes o eficaces, ejercerá de Legislador Excepcional, expidiendo al efecto decretos legislativos, los cuales eventualmente serán desarrollados por actos administrativos. Así entonces, a su juicio, son solo los actos generales que desarrollen estos actos legislativos, los que son objeto de control de legalidad.

Descendiendo al análisis del decreto remitido para control, sostiene que con el mismo el Alcalde de Buenavista adoptó medidas relacionadas con la declaratoria de emergencia sanitaria efectuada por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución 385 de 2020, aun cuando la misma no haya sido invocada expresamente en la parte considerativa; de manera que a su juicio, el acto revisado fue expedido en desarrollo de normas ordinarias con el fin de hacer frente a la emergencia sanitaria, sosteniendo que tales medidas se derivan de Ley 715 de 2001, en cuyo artículo 44.3.5, 44.3.6 y 44.3.7; Ley 1753 de 2015; artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía; Decreto 780 de 2016, artículos 2.8.8.1.1.10 y 2.8.8.1.4.3; Ley 9 de 1979; y Ley 1523 de 2012; por tanto, estima que no hubo desarrollo de previsiones del legislador excepciones contenidas en los decretos legislativos, por lo que no es pasible del presente medio de control, el acto remitido por el ente territorial.

Para finalizar destaca que el hecho que la declaratoria de alerta amarilla y las medidas de allí derivadas haya sido la propagación del COVID-19 no convierte al acto administrativo revisado en pasible del control inmediato de legalidad, pues no todo evento relacionado con el COVID 19 va ligado al estado de excepción de emergencia económica y social, declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. En este punto, resalta que es importante la diferencia entre la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud (Figura

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

de normalidad institucional) hasta el 30 de mayo de 2020 y el estado de excepción por emergencia económica y social declarada por el Gobierno Nacional (Anormalidad institucional), eventos coincidentes parcialmente en el tiempo; pero que responden a diferentes causas, naturaleza y, lo más importante, nivel de perturbación institucional.

### III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena 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 para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad del acto sometido a 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

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

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>1</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 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.

---

<sup>1</sup> C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

### **3.3. Competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control**

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.

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 054 de 20 de marzo 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 Buenavista – 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 054 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba**

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, 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>2</sup>

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 054 de 20 de marzo de 2020, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Buenavista en uso de facultades constitucionales y legales, como por ejemplo la Ley 715 de de 2001, respecto al control sanitario, y en su parte considerativa se hace referencia a **i)** el derecho a la salud –ley 1751 de 2015-; **ii)** la identificación del nuevo coronavirus y su declaratoria como pandemia; **iii)** la declaratoria de alerta amarilla en el departamento de Córdoba; **vi)** estimando por tanto necesario, tomar medidas en el municipio para reducir o mitigar la posible aparición de casos y las contingencias que estos pueda derivarse.

Ahora bien, en atención a las anteriores consideraciones generales, es decir decretada la alerta amarilla, se procedió a tomar una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Se señaló el rol de los prestadores del servicio de salud; los protocolos aplicables; la comunicación de los posibles casos de covid-19, su confirmación y cuarentena.

<sup>2</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

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

- ✚ Se prohibió reuniones que concentren más de 50 personas durante el término de duración de la alerta amarilla.
- ✚ Se dispuso la activación del Comité de Gestión del Riesgo Municipal, el cual permanecería en sesión.
- ✚ Se dispuso la confirmación de del equipo de reacción inmediata, integrado por distintos representantes del sector salud

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente para esta Corporación, que el Decreto 054 de 20 de marzo de 2020 remitido para control, no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, pues nótese incluso, que en su parte considerativa no invoca ninguno de estos, sino que se sustenta en la Ley 715 de 2001<sup>3</sup>, concretamente en los artículos relativos a las facultades de las autoridades municipales frente a la vigilancia del control sanitario en su jurisdicción; de manera que, del análisis en conjunto del mentado decreto, la Sala encuentra que el mismo guarda relación con la emergencia sanitaria que atraviesa el país, como en efecto lo sostuvo el Agente del Ministerio Público al momento de conceptuar, sin que en momento alguno, el hecho de que los motivos que conllevan a declarar la alerta amarilla, evitar aglomeraciones, entre otros, para evitar o contener la propagación del Covid-19, conlleve per se, a considerar que se está tomando una medida excepcional, pues se insiste, la actuación del ente territorial a través de su representante legal, se enmarca en medidas ordinarias contempladas en la ley; de manera que no devienen ni desarrolla las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos.

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 el Decreto 054 de 20 de marzo de 2020 no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa frente al Decreto 054 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 de legalidad 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 054 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba, *Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio*", conforme lo expresado.

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 054 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Buenavista "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de

---

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Acto objeto de control: DECRETO 054 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA "Por medio del cual se establece alerta amarilla como mecanismo de prevención y contención en el municipio de Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio".

*Buenavista – Córdoba, en ocasión de la alerta sanitaria mundial y nacional de CORONAVIRUS o virus COVID 19 y se dictan otras disposiciones en pro de minimizar los riesgos de aparición de la enfermedad producida por el Agente patógeno en el municipio"; conforme lo expresado en la parte motiva.*

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Buenavista – Córdoba 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.

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

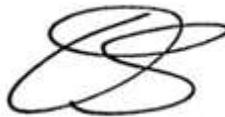
Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA  
Magistrada



**DIVA CABRALES SOLANO**