



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

Montería, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00128.00
<b>Actos Objeto de Control</b>	DECRETO 050 DE 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUEBLO NUEVO “ <i>Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público</i> ”
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR PARCIALMENTE AJUSTADO A DERECHO EL ACTO OBJETO DE CONTROL</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a **proferir sentencia de única instancia** en el control inmediato de legalidad del Decreto 050 de 24 de marzo 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Pueblo Nuevo – Córdoba.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 050 de 24 de marzo 2020, antes referidos, 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 No. 050  
MARZO 24 DE 2020.**

**“Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PUEBLO NUEVO - CORDOBA**

EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS EN EL ARTÍCULO 315 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LAS LEYES 136 DE 1994, LA 1551 DE 2012 Y ARTÍCULOS 14 Y 202 DE LA LEY 1801 DE 2016 Y

**CONSIDERANDO:**

(...)

**RESUELVE:**

Acto objeto de control: DECRETO 050 DE 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUEBLO NUEVO "Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

**ARTICULO PRIMERO,** *Adóptense en el Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba, las instrucciones impartidas por el señor presidente de la república mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenadas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*

**ARTICULO SEGUNDO: AISLAMIENTO.** *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos dentro de la jurisdicción del municipio de pueblo nuevo con las excepciones previstas en el artículo 3° del presente decreto municipal.*

**ARTICULO TERCERO:** *Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, la Alcaldía del Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

(...)

**PARÁGRAFO 1.** *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

**PARÁGRAFO 2.** *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

**PARÁGRAFO 3.** *Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

**PARÁGRAFO 4,** *Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*

**PARÁGRAFO 5.** *Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.*

**ARTÍCULO CUARTO.- MOVILIDAD.** *Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.*

**ARTÍCULO QUINTO.-** *Adoptar en el municipio de pueblo nuevo las medidas de que tratan los artículos 1, 2, 3, 4, 5 del decreto 441 del 20 de marzo de 2020 a fin de garantizar la prestación continua permanente y efectiva de los servicios públicos domiciliarios a los habitantes del Municipio de Pueblo Nuevo, ordenándose el restablecimiento del servicio público esencial de acueducto que se encuentre suspendido, lo cual debe hacer de manera inmediata por parte de la empresa prestadora de tal servicio.*

**ARTICULO SEXTO.- Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.** *Prohíbese dentro de la circunscripción territorial del Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTICULO SÉPTIMO.- INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.** *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

**ARTICULO OCTAVO.- VIGENCIA.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga cualquier otro decreto del orden municipal que le sea contrario.*

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Dado en el municipio de Pueblo Nuevo – Córdoba a los 24 días del mes de marzo de 2020**

**FIDEL ANTONIO MERCADO GONZÁLEZ**  
**ALCALDE MUNICIPAL"**

**II. TRÁMITE PROCESAL**

**1. Admisión de la demanda**

Con auto de 2 de abril de 2020, fue admitido el proceso de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo– 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 ajustado parcialmente el acto remitido a control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, adujo que se cumplen los tres requisitos de procedencia del medio de control respecto al artículo 5 del acto relacionado con servicios públicos, en tanto se trata de una medida de carácter general, contenida en un decreto regulador de una situación abstracta e impersonal; que además desarrolla un decreto legislativo como lo es el 441 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 215 Superior y al amparo del estado de emergencia económica, social y ambiental declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; y el acto objeto de control, fue expedido durante el mentado estado de emergencia.

Luego de realizar un análisis comparativo entre del Decreto Legislativo 441 de 2020 y el Decreto 050 de 2020, expedido por el municipio de Pueblo Nuevo, indica que este último en cuanto a la orden de acceso al servicio público de acueducto durante la emergencia sanitaria y la reconexión inmediata sin costo del servicio –por motivos diferentes a fraude-, viene a ser una réplica de las disposiciones del decreto legislativo, estimando por tanto que su contenido, en este sentido, está conforme a derecho.

Precisa que lo anterior sería suficiente para declarar la legalidad de la norma revisada; sin embargo, a su juicio es importante analizar si las medidas replicadas encuentran respaldo constitucional, porque bien puede ocurrir que una medida en el orden territorial se encuentre acorde con el decreto legislativo desarrollado, pero éste sea incompatible con la Carta Política, lo que dará lugar a la aplicación de la excepción por inconstitucionalidad (Artículo 4 C.N.). Bajo este escenario, lo procedente sería declarar la ilegalidad del acto revisado, previa inaplicación del decreto legislativo que le sirvió de fundamento. Así bajo ese esquema, una vez analizado lo dispuesto en los artículos 2 y 366 de la Constitución, frente al acto revisado, estima ajustado este a dichos postulados.

En los demás aspectos tratados en el Decreto 050 de 2020, considera que se debe declarar la improcedencia del medio de control, pues, no se desarrolla un decreto legislativo, sino que se

expide conforme facultades ordinarias, en cumplimiento de una función de policía, con arreglo a las directrices impartidas por el Presidente de la República.

#### 4. Otras actuaciones

Con ocasión del requerimiento efectuado por el Magistrado Ponente se allegó por parte del Alcalde de Pueblo Nuevo - Córdoba memorial, en el cual indica que el acto remitido para control, contiene decisiones en estricto y cabal cumplimiento del Decreto 457 de 2020, y se tomó también como antecedente las recomendaciones contenidas en las Actas 004, 005, 006 de 16, 20 y 24 de marzo de 2020 – Concejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de Pueblo Nuevo, con el acta de asistencia; y plan de emergencia para mitigación y control de la epidemia por Covid - 19 – notas aclaratorias, las cuales se remiten.

### 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 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.

---

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

- ✚ 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 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. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de Estado<sup>2</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."*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 050 de 24 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 Pueblo Nuevo – 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 los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la parte resolutive del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, no atienden al mentado requisito, por lo que no es procedente el control de legalidad del acto en lo que a tales disposiciones se refiere, tal como pasa a explicarse.

En ese orden de ideas, se tiene que el citado acto remitido para control<sup>3</sup>, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Pueblo Nuevo, en uso de facultades constitucionales y legales, tales como los artículos 315 de la Constitución Política; Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

En la parte considerativa el Decreto 050 de 2020, hace referencia a **i) la declaratoria del Coronavirus como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud; ii) se trae a**

---

<sup>2</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

<sup>3</sup> "DECRETO 050 DE 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUEBLO NUEVO "Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

Acto objeto de control: DECRETO 050 DE 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUEBLO NUEVO "Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

colación la Resolución 385 de 2020, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional, así como el Decreto 457 de 2020, mediante el cual se declaró el aislamiento obligatorio preventivo, y los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, mediante los cuales se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en razón de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus. Iii) De igual forma se citan artículos de las Constitución sobre el derecho a la salud, derechos de niños, niñas y adolescentes, protección al adulto mayor, derecho a la libre circulación, así como a la prevalencia del interés general. iv) Así mismo, se refiere el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la Ley 1551 de 2012, en cuanto a que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, entre otros y las que le fueren delegadas por el Presidente o el gobernador, debiendo además conservar el orden público en su jurisdicción. V) Se sustentó también lo referente a los poderes policivos de los alcaldes; y vi) y se concluyó que dadas las actuales circunstancias, resultaba necesario ordenar el aislamiento preventivo obligatorio, conforme las medidas adoptadas por el Presidente de la República en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

Con fundamento en lo anterior, se tomaron las siguientes medidas:

- ✚ Adoptar en dicha municipalidad las instrucciones impartidas en el Decreto 457 de 2020, expedido por el Presidente de la República.
- ✚ Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio, limitando totalmente la circulación de personas y vehículos en dicha jurisdicción; en todo caso estableció unas excepciones a dicho aislamiento a fin de garantizar derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia.
- ✚ Además, dispuso en materia de movilidad, que debía garantizarse el servicio público de transporte terrestre, fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, que sea estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria a causa del Coronavirus.
- ✚ Prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimiento de comercio; exceptuando el expendio de las mismas.
- ✚ Dispuso que la inobservancia de las medidas acarrearía sanciones penales y multas; y estableció la vigencia y derogatoria de actos que sean contrarios al proferido.

Analizado el anterior acto administrativo, puntualmente en los numerales referenciados y las medidas contempladas, de los cuales se exceptúa el numeral 5 de la parte resolutive; resulta evidente para esta Corporación, que el Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, remitido para control, no es susceptible del control inmediato de legalidad, en tanto no cumplen con las tres exigencias para el efecto, concretamente no desarrollan un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Así por un lado, se observa que si bien dentro de sus fundamentos para expedición se trae a colación los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, *por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*; así como el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, *por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*; los mismos no tienen la connotación de decretos legislativos, pues no fueron expedidos con la firma de todos los ministros que conforman el gobierno nacional, y tampoco la expedición de aquél se sustenta en las normas que regulan los estados de excepción y menos aún en el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica. Por el contrario, se cita la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; así como las funciones del Presidente de la República respecto a la conservación del orden público y su restablecimiento en todo el territorio nacional; las atribuciones de los alcaldes, dentro de estas, la conservación del orden público; y la calidad de los Gobernadores como jefes de la administración seccional y su condición de agente del Presidente de la República para el

mantenimiento también del orden público (artículos 189, 303 y 315 de la Constitución), así como la resolución 385 de 2020, que declaró la emergencia sanitaria. De manera que se invocaron facultades ordinarias para la expedición del Decreto 050 de 2020, por lo que se insiste, no se está frente a decretos legislativos.

Se destaca que se invoca también el Decreto 457 de 22 de marzo del mismo año, 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; indicándose se acogen las instrucciones impartidas en el mismo por el Presidente de la República; sin embargo, recientemente el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> en providencia de 26 de junio de 2020, dispuso que tal Decreto 457 de 2020, no corresponde a un decreto legislativo y que por tanto el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción, sino que su control debe efectuarse a través de la acción de nulidad contemplada en la Ley 1437 de 2011. Esto señaló el Alto Tribunal:

"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 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>5</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>6</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."

A lo anterior se suma, que en el acto remitido para control, se tiene en cuenta para su expedición las disposiciones relacionadas con aspectos sanitarios, como bien es la Resolución 385 de 2020, así como las facultades policivas contempladas en la Ley 1801 de 2016; y si bien las medidas que se toman en el mismo es con ocasión de la pandemia del Covid 19, lo cierto es que *per se* ello no implica que se esté desarrollando un decreto legislativo, o que tales medidas se conviertan en excepcionales que ameriten su control, 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

<sup>4</sup>Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo SanchezLuke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

<sup>5</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>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].



Acto objeto de control: DECRETO 050 DE 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUEBLO NUEVO "Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

que no devienen ni desarrolla las tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos con el fin de enfrentar efectos económicos y sociales causados por la pandemia Covid-19.

En atención a lo antes expuesto, como se sostuvo, no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en lo que concierne a los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la parte resolutive del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, en tanto con los mismos no se desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción, por lo que se declara la improcedencia parcial del medio de control.

En este punto es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa frente al Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, pero únicamente en los aspectos que no fueron objeto de control, que se itera fue lo concerniente a los numerales 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la parte resolutive del citado acto; 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.

### **3.3.1. Del estudio de procedibilidad del numeral 5 del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Pueblo Nuevo**

En lo que concierne al numeral 5 de la parte resolutive del Decreto 050 de 2020, se tiene que si es procedente su control de legalidad, pues, en efecto la finalidad del mismo, fue implementar o desarrollar el Decreto Legislativo 441 de 21 de marzo de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al estado de emergencia económica, social y ecológica declarada con el Decreto 417 de 2020; acto administrativo que además fue proferido por el Alcalde de Pueblo Nuevo, en vigencia de la declaratoria de dicho estado de emergencia decretada por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente, se insiste, solo en lo concerniente al numeral 5 de la parte resolutive del respectivo acto municipal.

### **3.4. Del análisis de legalidad del numeral 5 de la parte resolutive del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba**

En ese orden de ideas, se estima necesario señalar que el **Decreto 050 de 24 de marzo de 2020<sup>7</sup>**, fue expedido por el alcalde municipal de Pueblo Nuevo en uso de facultades constitucionales y legales, y luego de hacerse referencia a la situación que se presenta con ocasión de la declaratoria de pandemia del Coronavirus y las distintas medidas tomadas por el ejecutivo a fin de enfrentar las consecuencias de la pandemia, se dispone en artículo quinto de la parte resolutive, lo siguiente:

*"ARTÍCULO QUINTO.- Adoptar en el municipio de pueblo nuevo las medidas de que tratan los artículos 1, 2, 3, 4, 5 del decreto 441 del 20 de marzo de 2020 a fin de garantizar la prestación continua permanente y efectiva de los servicios públicos domiciliarios a los habitantes del Municipio de Pueblo Nuevo, ordenándose el restablecimiento del servicio público esencial de acueducto que se encuentre suspendido, lo cual debe hacer de manera inmediata por parte de la empresa prestadora de tal servicio".*

Así entonces dispuso adoptar las citadas medidas contenidas en el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020, y que no son otras que **i)** la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, con excepción de la suspensión por fraude a la conexión o al servicio; lo anterior sin cobro de cargo alguno; **ii)** acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria; **iii)** uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico; **iv)** suspensión

---

<sup>7</sup>"Por medio del cual se adicionan medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el decreto 417 de 2020 a nivel nacional y decreto 083 de nivel Municipal"

temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Se destaca que lo que en el acto se enlista como artículo 5, no figura en el decreto legislativo mencionado como una medida, sino como la vigencia de dicho acto administrativo.

Existiendo claridad, en cuanto a los aspectos general del acto objeto de control, pasará la Sala Plena a revisar lo atinente a los aspectos *formales*, tales como la competencia y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.<sup>8</sup>

### 3.5. De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que el Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, mediante el cual *se acogen las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*; fue proferido por el Alcalde de Pueblo Nuevo - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314<sup>9</sup> de la Carta Magna, recae la representación legal del ente territorial, por lo que tiene dentro de sus atribuciones, entre otras, la de dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (artículo 315 ibídem. A lo anterior se suma, que de conformidad con el literal d) numerales 5 y 13 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, es el facultado para dirigir la acción administrativa del municipio y es el responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que se invocan con claridad los fundamentos jurídicos, y además se **justifica** la expedición del acto en lo que concierne al artículo 5 del mismo, en la expedición del Decreto Legislativo 441 de marzo 20 de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020; haciéndose mención además a la situación de emergencia que se atraviesa con ocasión del Coronavirus; y destaca la Sala además, que el mentado artículo del acto se dirige a implementar las medidas consagradas en el Decreto Legislativo 441 de 2020, a efectos de la reconexión del servicio de acueducto sin costo alguno, salvo la excepción en la medida que la suspensión haya sido por fraude, así como las demás medidas contempladas en el decreto legislativo referido, evidenciándose una motivación.

De igual modo, debe señalarse que el acto controlado cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es contiene: "*i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.*"<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

<sup>9</sup> <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.(...)"

<sup>10</sup> Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013, radicado 1001-03-15-000-2010-00390-00, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla.

### **3.6. De los aspectos materiales**

#### **3.6.1. De la conexidad del acto objeto de control, con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado, y con los decretos legislativos que lo desarrollan**

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre el Decreto 107 de 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Pueblo Nuevo - Córdoba, con el cual se tomaron medidas en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para que dure la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica el pasado 17 de marzo de 2020, así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, concretamente el Decreto Legislativo 441 de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

Ahora bien, el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y que fue expedido por el Presidente de la República, a fin de adoptar las medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, especialmente en el sector salud y para mitigar los efectos económicos; contempló entre otras medidas la siguiente:

"Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento."

Posteriormente, se expidió el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020, por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020; y en el cual se dispone **i)** la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados, con excepción de la suspensión por fraude a la conexión o al servicio; lo anterior sin cobro de cargo alguno; **ii)** acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria; **iii)** uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico; **iv)** suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Ahora bien, realizado el correspondiente análisis del Decreto 050 de 2020, resulta palmario, que dicho acto administrativo reproduce fielmente el Decreto Legislativo 441 de 2020, en tanto se dispone adoptar las medidas contempladas en el mismo; a partir de lo cual al Sala puede advertir que con el acto administrativo expedido por el ente territorial, se propende por garantizar el acceso a los habitantes del municipio de Los Córdoba, al servicio de acueducto, con la excepción contemplada frente a los casos de suspensión del servicio por fraude; tomándose como medidas la i) reconexión inmediata del servicio a quienes lo tengan suspendido o cortado, sin costo alguno para el usuario; ii) prestación del servicio a través de esquemas diferenciales; y iii) Financiación de medios alternos de aprovisionamiento como carro tanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros.

Bajo ese entendido, para la Sala el mentado artículo 5 del decreto al que se viene haciendo referencia guarda total relación con los motivos que dieron origen al acto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, así

como con el Decreto Legislativo 441 de 2020, sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en los anteriores, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus; así como se centra en lo relacionado con garantizar el acceso al servicio público de acueducto; sin trasgresión a los decretos legislativos, ni los preceptos y/o normas superiores en los que se fundamenta.

### **3.6.2. De la proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control**

En lo que concierne a este requisito, estima la Sala que las medidas tomadas por el Alcalde de Pueblo Nuevo en el Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impactado negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho, guardan total relación con el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020, que dispuso medidas frente a los servicios públicos, lo cual no tiene otra finalidad que garantizar el acceso a servicios como acueducto, el cual resulta tan necesario dadas las connotaciones del virus que actualmente circula, a fin de evitar la propagación del mismo; y que como ha sido de público conocimiento, ha generado un impacto en la forma en que las personas se desenvuelven en las labores cotidianas, exigiendo la disponibilidad del recurso agua, para tomar las medidas prevención correspondientes como el lavado de manos, de los productos que se adquieren, entre otros.

Finalmente, es menester destacar que la decisión que se profiere, tiene los efectos de cosa juzgada relativa, esto es, únicamente en cuanto a los aspectos analizados y decididos de fondo en la misma.

### **3.7. Decisión**

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la parte resolutive del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, *"por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"* conforme lo expresado.

Sin embargo, se declarará ajustado a derecho el artículo 5 del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, con el cual se dispone adoptar las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 441 de 20 de marzo de 2020, por lo ya expuesto.

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 medio de control inmediato de legalidad frente a los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de la parte resolutive del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, *"por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"*

Acto objeto de control: DECRETO 050 DE 24 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUEBLO NUEVO "Por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

**SEGUNDO: Declarar** ajustado a derecho el artículo 5 del Decreto 050 de 24 de marzo de 2020, "por medio del cual se acoge las instrucciones dadas por el señor presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"; expedido por el Alcalde del Municipio de Pueblo Nuevo - Córdoba, conforme lo expresado en la parte motiva.

**TERCERO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Pueblo Nuevo 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 BENÍTEZ VEGA  
Magistrada



**DIVA CABRALES SOLANO**