



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN
Magistrado ponente (E): Pedro Olivella Solano**

Montería, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00135.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 109 DE 01 DE ABRIL DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE CHINÚ, "Por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias transitoriamente para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 457 del 22 de Marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público y se reglamenta el ingreso y salida de vehículos en el municipio de Chinú"
DECISIÓN	DECLARAR IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL

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 Chinú - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 109 de 01 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

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

"DECRETO No. 109 (DE ABRIL 01 DE 2020)

"Por el cual se imparten las ordenes e instrucciones necesarias transitoriamente para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 457 del 22 de Marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público y se reglamenta el ingreso y salida de vehículos en el municipio de Chinú"

EL ALCALDE DE CHINÚ-CÓRDOBA,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y la ley 769 de 2002 y demás normas concordantes.

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTICULO 1. Ordenar el aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes en Chinú, a partir de las CERO HORAS del (00:00), del día primero (01) de Abril de 2020 hasta las cero horas del día 13 de abril de 2020, o hasta tanto las medidas o causas que dieron origen a la emergencia sanitaria decretas en el marco de la emergencia sanitaria por causas del coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento obligatorio se limita totalmente la libre circulación de vehículos en el municipio de Chinú Córdoba, con las excepciones previstas en el presente decreto.

ARTÍCULO 2: para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo primero, solo se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

1. Asistencia y prestación de servicio de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermeros con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Servicios funerarios y entierros.
7. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en el mercado público, como supermercados.
8. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios del estado.
9. Las actividades de las fuerzas militares, la policía nacional y organismos de seguridad del estado.

Parágrafo: las personas que desarrollan las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 3: Con el objeto de evitar aglomeraciones se ordena a los establecimientos de comercio exceptuados e el decreto de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, pero especialmente a los supermercados, realizar ventas a una persona por familia de acuerdo con el número de cedula conforme al siguiente PICO Y CÉDULA:

(...)

ARTÍCULO 4: Autorizar el cambio de la entrada vehicular que será únicamente entrada por la calle 16 y salida por la calle 15 y por la calle 23 #3-15 esquina salida a corregimiento de San Rafael, Nuevo Oriente y diagonal 13 Chinú salida a los corregimientos de Heredia, Santa Rosa. Las demás vías de acceso y salida quedaran cerradas transitoriamente hasta tanto se supere la emergencia sanitaria de coronavirus (COVID-19).

ARTÍCULO 5: Ordénese en cierre de las calles o avenidas, y prohíbase el tránsito de todo tipo de vehículos con el fin de prevenir la propagación y contagio de la pandemia coronavirus (COVID-19) a excepción de las mencionadas en el artículo 4 del presente decreto.

Parágrafo: El alcalde en coordinación con las autoridades de tránsito y policía establecerá los métodos idóneos para el cierre de las calles y vías de la jurisdicción de Chinú a excepción de las establecidas en el artículo 4 del presente decreto.

ARTÍCULO 6: Facúltese a la Secretaria de Gobierno, secretaria de tránsito municipal, inspección de policía, para que en coordinación con la policía nacional estación Chinú, adelanten los procedimientos necesarios para el cabal cumplimiento a las disposiciones contenidas en el presente decreto y para imponer las sanciones a que haya lugar de conformidad a las disposiciones legales.

ARTÍCULO 7: comuníquese el contenido del presente decreto a las autoridades de tránsito y policía con el fin del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto.

ARTÍCULO 8: Ordénese la publicación del presente decreto en la página web del Municipio de Chinú.

ARTÍCULO 9: El presente decreto rige a partir de la fecha hasta las 00:00 del 13 de abril de 2020 o hasta que desaparezcan las causas que le dieron origen.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Chinú a primero (01) del mes de Abril de Dos mil veinte (2020)

**ORLANDO FABIO CASTILLO BERMEJO
ALCALDE MUNICIPAL**

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión

Mediante auto de 3 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Chinú– Córdoba y al Agente del Ministerio Público. Se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne 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 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 intervención alguna.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 33 Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto y pidió la improcedencia del medio de control. Inicialmente se refirió a los aspectos generales del medio de control de la referencia, así como a los estados de excepción; y luego de referirse a la normatividad invocada en el citado acto administrativo, señaló que existe una diferencia entre el aislamiento preventivo y el toque de queda, sosteniendo entonces que la medida de aislamiento trasciende el escenario rutinario u ordinario de quienes ejercen Función de Policía, siendo claramente una medida extraordinaria que en el orden de ser invasiva del núcleo esencial del derecho a la libertad de locomoción, e incluso de otros derechos, amerita un escrutinio jurisdiccional controlado mediante el juicio del control inmediato de legalidad.

Señaló que en el Decreto 457 de 2020, que dispuso la medida de aislamiento, esta fue expedida al amparo de la función de policía que cumple el Presidente de la República, para lograr el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, que no es otra cosa que el orden público; de manera que, cuando gobernadores y alcaldes expidieron decretos relacionados con el aislamiento preventivo, no hacían otra cosa que cumplir instrucciones del señor Presidente de la República, al no tratarse de medidas dictadas por ellos al amparo de su autonomía en cumplimiento de la Función de Policía, sino que, se comportan como constitucional, legal y jurisprudencialmente correspondía, como agentes del primer mandatario nacional, apenas ejecutando sus órdenes de aislamiento preventivo.

En ese orden concluyó que, juzgar la legalidad de medidas de aislamiento preventivo expedidas por las autoridades territoriales equivale a juzgar los diferentes decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional y que simplemente fueron replicados por estas autoridades, lo cual corresponde es la H. Corte Constitucional. Por lo anterior, conceptuó que debe declararse la improcedencia del medio de control.

De otro lado y para finalizar, indicó que respecto al numeral 3º de Decreto juzgado, el mismo trae consigo una medida adicional denominada “*PICO Y CEDULA*”, que resulta justiciable para los fines del Control Inmediato de Legalidad, consistente en permitir que dentro de las actividades exceptuadas en el decreto de aislamiento, las personas puedan adelantar dichas actividades teniendo en cuenta el último dígito de su cédula de ciudadanía; la cual además a juicios del Agente del Ministerio Público, resulta razonada y proporcionada, en tanto desarrolla el decreto legislativo # 457 de 2020, cuya finalidad es constitucional y adecuada para evitar el contagio por Coronavirus Covid – 19, preservando elevados derechos constitucionales como la vida y salud.

4. Otras actuaciones

Se allegó el Decreto 095 de 2020, por el cual se adoptan medidas 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 coronavirus en Chinú, y se dictan otras disposiciones; Decreto 102 de 2020, por el cual se acogen las instrucciones impartidas en el Decreto 457 de 2020; Decreto 107 de 2020, por el cual se suspenden los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, en la alcaldía municipal de Chinú, adoptando lo dispuesto en el decreto nacional No. 491 del 28 de marzo del 2020, Decreto 101 de 2020, por el cual se declara urgencia manifiesta en el municipio de Chinú.

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 2020¹, 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

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

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 Estado² 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 109 de 01 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 Chinú–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 109 de 01 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Chinú – 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

² 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

sido dictadas a través de decretos legislativos en vigencia de los estados de excepción decretados.³

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 109 de 01 de abril de 2020, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Chinú en uso de facultades constitucionales y legales, tales como el artículo 315⁴ numeral 3 de la Constitución, Ley 1801 de 2016⁵ artículos 14⁶ y 202⁷; Ley 715 de 2001⁸ artículos 44⁹ y 45, Ley 1421 de 1993¹⁰ y Ley 769 de 2002¹¹; y en su parte considerativa se hace referencia **i)** al derecho a la salud y la función administrativa; **ii)** a la Ley 9 de 1979 en materia sanitaria; **iii)** al Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social N° 780 de 2016, respecto a la adopción de medidas de carácter urgente y otras precauciones en casos de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria; **iv)** competencias de los municipios en materia de vigilancia y control sanitario –Ley 715 de 2001; **v)** igualmente se refirió a la Ley 1523 de 2012¹², destacando que los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de desastre en el municipio o distrito; **vi)** así como al Código Nacional de Seguridad y Convivencia, **vii)** y a las autoridades de policía (presidente, alcalde y gobernadores). **viii)** Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020, el Covid-19 como una pandemia; igualmente cita la Resolución 385 de 2020, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de Mayo de 2020; **ix)** y con Resolución 464 del 18 de Marzo de 2020, se decretó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años; y **x)** se trajo a colación cuales eran las autoridades de tránsito, conforme lo regulado en la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2 de la ley 1383 de 2010.

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

- ✚ Confinamiento obligatorio en todo el municipio de Chinú, como una medida para detener la propagación del Coronavirus, limitando así la libre circulación de vehículos.
- ✚ Se establecieron unas excepciones a la medida señalada en ítem anterior, respecto a las actividades de salud, adquisición de bienes de primera necesidad, desplazamiento para servicios bancarios, financieros, notariales; asistencia y cuidado de niños, adolescentes, mayores de 70 años, personas con discapacidad, entre otros; casos de fuerza mayor o caso fortuito; establecimientos y locales comerciales relacionados con comercialización de productos e insumos farmacéuticos; servicios de emergencia (incluidas las veterinarias); servicios funerarios, entierros; actividades de servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para atender y mitigar la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus; actividades de fuerzas militares, de policía, de seguridad del estado; entre otras actividades.
- ✚ Con el fin de evitar aglomeraciones, especialmente en supermercados, estableció un pico y cédula.

³ 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

⁴ Competencia de alcaldes en la conservación del orden público.

⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁶ poder extraordinario de alcaldes y gobernadores para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad

⁷ competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

⁸ 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.

⁹ competencias de los municipios en materia de salud.

¹⁰ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá

¹¹ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

¹² por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

- ✚ Estableció el cierre de algunas calles y vías, y dispuso cuales quedaban habilitadas para tránsito vehicular; lo anterior coordinado entre Alcaldía y autoridades de tránsito y policía.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 109 de 01 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 extraordinarios de policía que radican en cabeza del alcalde municipal de Chinú conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana¹³, para hacer frente a situaciones de calamidad y emergencia, al igual que lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, referente a las competencias de alcaldes en material de vigilancia y control sanitario, lo cual no implica que correspondan en este caso a una situación excepcional, de manera que no devienen ni desarrolla las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos con el fin de enfrentar efectos económicos y sociales causados por la pandemia Covid-19.

Cabe resaltar que si bien en la parte introductoria se indica que con el acto se expiden instrucciones y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 457 del 22 de Marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público, cabe destacar que el mentado Decreto 457 no es un acto legislativo ni desarrolla alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional; al respecto se pronunció recientemente el H. Consejo de Estado¹⁴ en providencia de 26 de junio de 2020, en la que indicó que dicho decreto 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, tesis que comparte esta Corporación y que ha venido siendo acogida en asuntos similares. 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 reiterada¹⁵. 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 nulidad¹⁶.

¹³ De los cuales se destaca en el acto, los relacionados en el artículo 202, tales como:

“4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. **Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.**

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. **Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.**

8. **Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.**

9. **Reorganizar la prestación de los servicios públicos.**

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. **Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”**

¹⁴ Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

¹⁵ 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].

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

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 el Decreto 109 de 01 de abril de 2020 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 faculta policiva extraordinaria y la competencia en materia sanitaria y de riesgo de desastres de que hace uso en este caso el Alcalde de Chinú, para contrarrestar la situación causada por el Covid-19.

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 109 de 01 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 109 de 01 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Chinú – Córdoba, *“por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias transitoriamente para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 457 del 22 de marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público y se reglamenta el ingreso y salida de vehículos en el municipio de Chinú”*, 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,

FALLA:

PRIMERO: *Declarar* la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 109 de 01 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Chinú – Córdoba, *“por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias transitoriamente para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 457 del 22 de marzo del 2020, expedida con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público y se reglamenta el ingreso y salida de vehículos en el municipio de Chinú”*; conforme lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Chinú 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,



PEDRO OLIVELLA SOLANO¹⁷



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



DIVA CABRALES SOLANO

¹⁷ Magistrado encargado del Despacho 004 de este Tribunal, cuyo titular se encuentra disfrutando de un beneficio académico.