



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENA DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente Pedro Olivella Solano**

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

**SE DECLARA LA IMPROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE  
LEGALIDAD**

<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.000149-00
<b>Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad</b>	Decreto 190 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba, "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto No. 180 del 2020 "Por medio del cual se DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO DE CORDOBA y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19"
<b>Tesis del Tribunal</b>	<p>El presente acto administrativo no es objeto del CIL ya que no se expidió como desarrollo de ningún decreto legislativo, sino en cumplimiento de la orden presidencial contenida en los Decretos ordinarios 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones frente a la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19 y el mantenimiento del orden público.</p> <p>La situación de Emergencia Sanitaria prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 y declarada por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, aunque se trata de una situación especial, no constituye por sí misma un estado de excepción constitucional.</p> <p>Esta tesis ha sido acogida unánimemente por el Tribunal Administrativo de Córdoba en fallos precedentes.</p> <p>Ver por ejemplo: Sentencias del 11 de junio de 2020, Radicados: 23.001.23.33.000.2020-00064-00 y 23.001.23.33.000.2020-00171-00, MP: Dra. DIVA MARÍA CABRALES SOLANO. Sentencia del 18 de junio de 2020, Radicado: 23.001.23.33.000.2020-00103-00, MP: Dra. NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA y auto del 1 de junio de 2020, Radicado: 23.001.23.33.000.2020.00285.00, MP: Dr. LUIS EDUARDO MESA NIEVES.</p>

## I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE EXPEDICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO SOMETIDO A CIL

- El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, en cabeza del Dr. FERNANDO RUIZ GÓMEZ, expidió la Resolución 385 de esa misma fecha, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020<sup>1</sup>.
- El 17 de marzo de 2020 el Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, en ejercicio de las facultades del artículo 215 de la Constitución Política, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 417, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de treinta (30) días calendarios, dada la gravedad de las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.
- El 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional<sup>2</sup> expidió inicialmente los Decretos ordinarios 418 y 420 de esa misma fecha, en los cuales se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19<sup>3</sup>.
- El 20 de marzo de 2020 el Gobernador de Córdoba, Dr. ORLANDO BENÍTEZ MORA, expidió a su vez el Decreto 190 de esa fecha, que adoptó medidas transitorias en materia de orden público y de aislamiento preventivo obligatorio, modificando el Decreto 180 del 16 de marzo de 2020, expedido inclusive con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia.
- El mencionado Decreto departamental 190 de 2020 fue remitido a este Tribunal Administrativo para que fuera objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

---

<sup>1</sup> Prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

<sup>2</sup> Conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia el Gobierno Nacional lo conforman el Presidente de la República y sus ministros del despacho o directores de departamentos administrativos, de manera conjunta o el ministro o director correspondiente en cada negocio particular.

<sup>3</sup> Con posterioridad al mismo se han expedido sendos decretos ordinarios en materia de aislamiento preventivo, hasta el Decreto 878 del 25 de junio de 2020, que lo mantiene vigente hasta el 15 de julio de 2020.

## II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

### DECRETO No. 000190 DE 2020

Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto No. 180 del 2020 "Por medio del cual se DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO DE CORDOBA y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19"

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

#### DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Modificar el artículo PRIMERO del Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedará así:

"ARTICULO PRIMERO: Ordenar el aislamiento preventivo OBLIGATORIO en todo el territorio del Departamento de Córdoba, prohibiendo la libre circulación de las personas, de la siguiente forma:

- **Para menores de edad, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.**
- **Para mayores de 70 años, a partir del viernes 20 de marzo de 2020, a las 7:00 de la mañana, hasta el 31 de mayo de 2020.**
- **Para personas, entre 18 a 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para moverse, desde el día 20 de marzo hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 7:00 p.m. a 6:00 a.m.**

**PARÁGRAFO UNO:** La medida dispuesta en el presente artículo no afectará a las siguientes personas, quienes deberán estar debidamente acreditadas (carne o carta de autorización):

- 1) Quienes estén debidamente acreditados como Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación y en general, servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, y municipal, Entes de Control de Fiscal, Unidad Nacional de Protección, Migración Colombia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, en ejercicio de sus funciones.
- 2) Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada.
- 3) Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), movilización de enfermos, pacientes, gases medicinales y servicios funerarios, ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria, vehículos de atención de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
- 4) Los trabajadores de farmacias y encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, debidamente certificados por su empleador.
- 5) Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada programados durante el periodo del toque de queda o en horas aproximadas al mismo debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordo, tiquetes, etc.
- 6) Personal y vehículos de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.
- 7) Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.
- 8) Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.
- 9) Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.
- 10) Distribuidores de medios de comunicación y Periodistas debidamente acreditados.

PARAGRAFO DOS: Esta medida además no afectará la circulación del personal (que deberá estar debidamente acreditado con carne o carta de autorización) y vehículos asociados a los siguientes servicios:

- 1) Servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros (intermunicipal), carga y modalidad especial.
- 2) Servicio de transporte público de pasajeros.
- 3) Servicios médicos, asistenciales, hospitales, IPS, Camus, Centro regulador, Centros de Urgencia.
- 4) Servicios de transporte de alimentos.
- 5) Servicios de abastecimiento de alimentos
- 6) Servicios que presten los establecimientos y locales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas, y los domiciliarios asociados a estos servicios.
- 7) Servicios Públicos Domiciliarios.
- 8) Transporte de Hidrocarburos y Servicios Públicos asociados al sector energético e hidrocarburífero.
- 9) Estaciones de servicio de abastecimiento de combustible.
- 10) Establecimientos y locales comerciales gastronómicos (Restaurantes) con oferta de productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni ubicados dentro de instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.
- 11) Servicios asociados al funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica de la Nación, los departamentos, distritos y municipios.
- 12) servicios asociados al funcionamiento y operación de los centros de llamada, de los centros de contacto, de los centros de soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
- 13) Servicio hotelero, solo para alojamiento.

PARÁGRAFO TRES: El aislamiento preventivo OBLIGATORIO para los menores de edad se exceptuará cuando estos deban asistir a servicios médicos y/o asistenciales y en general en cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales. A los menores de edad que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el aislamiento preventivo determinado en el presente Decreto, les serán aplicados los procedimientos establecidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

PARÁGRAFO CUATRO: El aislamiento preventivo OBLIGATORIO para los mayores de 70 años, se exceptuará cuando estos se desplacen para abastecerse de bienes de consumo y de primera necesidad, utilizar servicios de salud, adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros."

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Adicionar el artículo NOVENO al Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedare así:

"ARTÍCULO NOVENO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del Departamento de Córdoba, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes"

**ARTÍCULO TERCERO:** Adicionar el artículo DECIMO al Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedara así:

"ARTÍCULO DECIMO: Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas en el Departamento de Córdoba, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020."

**ARTÍCULO CUARTO:** Adicionar el ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO al Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedare así:

"ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto dará lugar a la aplicación de las medidas y sanciones establecidos en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana."

**ARTICULO QUINTO:** El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos rindió concepto en el que expone los antecedentes de la expedición del acto y varios aspectos teóricos sobre el control inmediato de legalidad.

En cuanto al Decreto # 000190 del 20 de marzo de 2020, dictado por el Gobernador de Córdoba, aprecia que las medidas dictadas no desarrollan decretos legislativos dictados con ocasión del estado de excepción decretado mediante Decreto Legislativo# 417 del 17 de marzo de 2020, sino con base en Decretos ejecutivos números 418 y 420 de 2020, que dictó el Gobierno Nacional en cumplimiento de la función de Policía.

Advierte que mediante el decreto sub censura el Gobernador Córdoba adopta medidas de aislamiento preventivo obligatorio que no son objeto de CIL, como ya lo consideró el H. Consejo de Estado S. de lo C.A., la Sala Especial de Decisión No 19, Sala Unitaria, radicación interna 2020 –01958 00, MP. Dr. WILLIAN HERNANDEZ GOMEZ, con ocasión de la admisión de un acto administrativo para efectos del Control Inmediato de Legalidad, al afirmar: “... *los decretos... del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la (sic) covid (sic) –19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, no son decretos legislativos, ya que fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del presidente (sic) de la República.*”. (Subraya ajena al texto)

*Ad litteram* dice el Señor Procurador Delegado:

“Así las cosas, no resulta objeto del control inmediato de legalidad el Decreto # 000190 del 20 de marzo, pues no desarrolla Decretos Legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, además de tratarse medidas ordinaria en cumplimiento de función de policía”.

### IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

#### 1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

Para efectos de determinar la naturaleza y alcances del CIL es necesario examinar las normas legales que lo consagran y regulan, lo mismo que los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

### **1.1. Marco legal**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción. En armonía con esa ley estatutaria, la Ley 1437 de 2011 que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (CPACA), reguló este medio de control en sus artículos 136, 151-14 y 185, disposiciones que conforman su principal sustento legal.

### **1.2. Marco jurisprudencial**

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad "constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales".

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

## **2. Características del Decreto 190 de 2020 expedido por el Gobernador de Córdoba**

Examinado en su aspecto formal y contenido, se advierte sin mayores esfuerzos que el acto administrativo sometido a control posee las siguientes características:

- Es un acto administrativo general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo de ningún particular en concreto.

- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa, Dr. ORLANDO BENÍTEZ MORA, en su condición de Gobernador del departamento de Córdoba, y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza, en especial por las facultades establecidas en los artículos 303 y 305 superior, la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, facultades estas que están referidas a las atribuciones de los gobernadores para adoptar medidas tendientes a conservar el orden público en el departamento de conformidad a las órdenes del Presidente de la República, haciendo uso de las facultades o funciones de policía.
- Implementa en el ámbito departamental la política de aislamiento preventivo obligatorio formulada por los Decretos ordinarios 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, en armonía con la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria.

### 3. Improcedencia del control inmediato de legalidad

Conforme a sus anteriores características, el Decreto 190 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador de Córdoba, no es objeto del control inmediato de legalidad ya que no se trata de un acto administrativo expedido “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, sino en virtud de la “Emergencia Sanitaria”, la cual a pesar de constituir una situación jurídica especial, difiere normativamente de los estados de excepción, en este caso del estado de emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

El hecho de que la pandemia del COVID – 19 haya sido la causa común para la declaratoria de la Emergencia Sanitaria por una parte y por otra del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, no constituye *per se* un fundamento jurídico para considerar que las medidas de carácter general que se adopten en virtud de la primera deban someterse al control inmediato de legalidad previsto únicamente para las medidas que se derivan de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En efecto, la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos es una figura prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015<sup>4</sup>, cuya declaratoria corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, *“cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere*

---

<sup>4</sup> Que continua vigente según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

*la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa”* y es una medida con fines técnico - sanitarios acorde a los lineamientos del Reglamento Sanitario Internacional<sup>5</sup>.

La emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos habilitan al MSPS para que determine las acciones que se requieran para superar las circunstancias que la generaron, con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud; pero no le otorga a la Rama Ejecutiva del Poder Público ninguna facultad extraordinaria y las medidas que adopte están íntegramente sometidas a las leyes vigentes, a diferencia de los estados de excepción en los cuales el Presidente de la República se reviste de funciones legislativas, por lo que se justifica el control automático de los actos administrativos que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos.

Sin necesidad de controvertir las llamadas “tesis garantistas” que desde la jurisprudencia y la doctrina propenden por un control inmediato de legalidad extensivo, en estos casos de los decretos que ordenan el “aislamiento preventivo obligatorio” dentro del contexto de la pandemia por COVID-19, el Tribunal Administrativo de Córdoba ha considerado que no son objeto del CIL porque formalmente no invocan ningún decreto legislativo<sup>6</sup>, ni tampoco han sido expedidos en virtud de facultades extraordinarias, sino principalmente con fundamento en las facultades ordinarias de policía y de salubridad pública<sup>7</sup>.

Tampoco se justificaría aplicar una interpretación extensiva, porque tal como lo ha dejado sentado el tribunal, dichos decretos son objeto del medio de control ordinario de nulidad, para lo cual los términos judiciales están habilitados en garantía del acceso a la administración de justicia y la decisión aquí adoptada no hace tránsito a cosa juzgada.

---

<sup>5</sup> El Reglamento Sanitario Internacional, o RSI (2005), representa un acuerdo entre 196 países, incluidos todos los Estados Miembros de la OMS, que convinieron en trabajar juntos en pos de la seguridad sanitaria mundial. Mediante el RSI, los países acordaron desarrollar su capacidad de detectar, evaluar y notificar eventos de salud pública. La OMS cumple una función de coordinación del RSI y, junto con sus asociados, ayuda a los países a crear esas capacidades.

Tomado a la fecha del siguiente enlace de la OMS: <https://www.who.int/ihr/about/es/>

<sup>6</sup> Salvo la mención del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”; pero como una referencia de contexto, sin desarrollar ningún aspecto del mismo.

<sup>7</sup> Ver por ejemplo los Radicados: 23.001.23.33.000.2020-00064-00; 23.001.23.33.000.2020-00171-00; 23.001.23.33.000.2020-00103-00, y 23.001.23.33.000.2020.00285.00.



#### 4. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, 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 190 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba "Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto No. 180 del 2020 "Por medio del cual se DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO DE CORDOBA y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19", por no haber sido expedido como desarrollo de ningún decreto legislativo.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

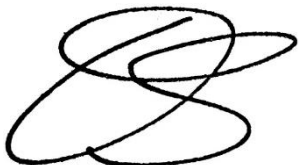
**TERCERO:** Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Departamento de Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.

Los magistrados,



PEDRO OLIVELLA SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO

  
Magistrada

NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA