



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

Montería, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00176.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 071 DE 13 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE BUENAVISTA <i>“Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Buenavista – Córdoba en el marco de la pandemia ocasionada por el Covid-19 y de acuerdo a lo establecido en el Decreto presidencial N° 531 de 8 de abril de 2020”</i>
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 Buenavista- Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 071 de 13 de abril de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Acto administrativo objeto de control

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

**“DECRETO No. 071
(DE 13 DE ABRIL DE 2020)**

“Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Buenavista - Córdoba en el marco de la pandemia ocasionada por el Covid-19 y de acuerdo a lo establecido en el Decreto Presidencial N° 531 de 8 de abril de 2020”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE BUENAVISTA-CÓRDOBA

En uso de sus facultades Constitucionales y legales y,

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. ARTÍCULO PRIMERO: Acoger en su integridad las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional en el Decreto N° 531 del 8 de Abril de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: En consecuencia, ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Buenavista -Córdoba a partir de las cero horas (00:00) del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Con el objetivo de que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades.

1. Asistencia y prestación 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. Desplazamientos a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas y adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS-y de todos los organismos internacionales humanitarios de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicas y privadas.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnología en salud.
9. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
11. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad, (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo de la población(iii) alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
12. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funciona centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.
13. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.
14. 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 indispensables del Estado.

15. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado Colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

16. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y Organismos de Seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

17. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

18. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, teniendo en cuenta el sistema de pico y cédula establecido a continuación:

(...)

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, teniendo en cuenta el sistema de pico y cédula establecido a continuación:

(...)

PARÁGRAFO TERCERO: 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 sirva de apoyo.

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

PARÁGRAFO QUINTO: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Covid-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO CUARTO: Se permite el servicio público de transporte terrestre o fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el Municipio de Buenavista, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el anterior artículo en el horario de 6:00 a.m a 6:00 p.m.

Igualmente se permite el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones en el horario de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.

ARTÍCULO QUINTO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEXTO: Garantías para el personal médico y del sector salud. Se garantiza el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud y, en tal sentido, cualquier acto que impida, obstruya o restrinja sus derechos, será sancionado de acuerdo la normatividad legal vigente.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Inobservancia de las medidas. La violación o 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 el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO OCTAVO: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga todas las disposiciones contrarias expedidas con anterioridad.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en Buenavista - Córdoba a los 13 días del mes de Abril de 2020.

(...)

**FELIX GUTIERREZ CÓRDOBA
ALCALDE MUNICIPAL**

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión

Mediante auto de 17 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Buenavista – 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 124 Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Señala que coexisten parcialmente en el tiempo dos situaciones claramente diferenciadas; la primera que va desde el 12 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo del mismo año y corresponde a la emergencia sanitaria, desatada por la sola propagación del virus COVID-19; y la segunda situación es de carácter excepcional, consistente en la crisis económica y social (Artículo 215 Superior) desatada no solo por los efectos nocivos de las medidas policivas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria para detener el contagio, sino también los elevados costos que demanda subsidiar a la población más vulnerable y la dotación del sistema sanitario del país, costos cuya atención se vio afectada por los menores ingresos del fisco, a raíz de la caída repentina de los precios internacionales del barril de petróleo.

Posteriormente, centró su análisis en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, el cual viene a ser el fundamento del acto sometido a control; así, concluyó que aquel no es un decreto legislativo, pues no cumple con las formalidades de tales actos, en tanto no lleva la firma de los 18 ministros que forman parte del Gobierno Nacional, y en su texto tampoco aparece rotulado como un decreto legislativo y menos aun se invocan para su expedición, las normas constitucionales y legales que regulan los estados de excepción o el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental.

Desde el punto de vista formal, sostuvo que el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 está basado en los preceptos que confieren funciones de policía al presidente de la República, gobernadores y alcaldes. Las medidas contenidas en este decreto están orientadas a la preservación del orden público (En materia de salubridad, movilidad y tranquilidad ciudadana), dictadas en el marco de una pandemia mundial, cuya propagación dio lugar a la declaratoria de la emergencia sanitaria

por parte del Ministerio de Salud mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 hasta el día 30 de mayo de 2020, emergencia que ha sido enfrentada a través de las atribuciones ordinarias -especialmente de policía-, en la medida que provienen de la legislación propia de situaciones de normalidad institucional.

Realizado dicho análisis concluyó que el Decreto 071 de 2020 sometido a control, se limitó a acoger en su totalidad las instrucciones establecidas por el Gobierno en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, el cual no es un decreto legislativo. Agrega que no hubo desarrollo de decreto legislativo sino el cumplimiento de una función de policía, con arreglo a directrices establecidas por el Presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público. Tales directrices están contenidas en un decreto presidencial, dictado con fundamento en la legislación propia de tiempos de normalidad institucional.

Por todo lo anterior, estima que resulta improcedente el medio de control excepcional, sin perjuicio del derecho de toda persona a cuestionar su legalidad a través de las vías ordinarias.

4. Otras actuaciones

Se allegó por parte del Alcalde de Buenavista, los siguientes decretos en medio magnético: Decretos 052, 053, 054, 055, 056, 057, 058, 059, 060, 065 y 067 de 16, 20, 24 y 25 de marzo, y de 3 y 7 de abril de 2020; a través de los cuales se adoptaron medidas para prevenir y mitigar el riesgo de contacto del Covid-19; medidas sanitarias y acciones transitorias de policía con el mismo fin; se declaró alerta amarilla en el municipio de Buenavista; se declaró la urgencia manifiesta; se acogió en su totalidad el Decreto 457 de 2020, así como el Decreto 461 de 2020, este último que autorizó temporalmente a los alcaldes y gobernadores para reorientar rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales en el marco de la emergencia económica. Además se hizo una adición al presupuesto de ingresos y gastos del municipio –recursos del convenio interadministrativo celebrado con el Departamento de Córdoba; posteriormente se hizo una modificación al presupuesto de gastos del municipio –vigencia 2020 en aplicación al decreto 461 de 2020; se garantizó y ordenó la atención de la población no asegurada o no afiliada; y se declaró la calamidad pública en razón al Covid-19.

Por su parte, el jefe Oficina Jurídica del departamento de Córdoba, allegó a través de correo electrónico los Decretos 172 de 12 de marzo, 180 de 16 de marzo y 190 de 16 de marzo del año 2020 todos, a través de los cuales se adoptaron medidas sanitaria y acciones transitorias de policía con ocasión del Covid-19 y se decretó el toque de queda en todo el departamento, respectivamente.

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 es 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, la Constitución en el artículo 215, dispone 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 Comoción 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.

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

- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

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

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ 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, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación (artículo 185 ibídem).

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 071 de 13 de abril de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones

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

particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

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

Decreto 071 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Buenavista – Córdoba

De la revisión del Decreto 071 de 13 de abril de 2020, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Buenavista – Córdoba en uso de facultades constitucionales y legales, y en su parte considerativa hizo referencia a la siguiente normatividad: artículos 2, 44³, 46⁴ y 315⁵ de la Constitución, Ley 1801 de 2016⁶ artículo 202⁷; Ley 136 de 1994 artículo 91 modificado por la Ley 1551 de 2015; Ley 1751 de 2015 que regula el derecho a la salud; citando igualmente en el texto del acto, el Decreto Presidencial 531 de 8 de abril de 2020, *por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*

Así mismo se indicó que i) la Organización Mundial de la Salud emitió el 30 de enero de 2020, la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional; ii) que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud con Circular 000005 de 11 de febrero de 2020, impartió directrices para la detección temprana y el control del Coronavirus; iii) que el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró este último como pandemia; iv) que la citada cartera ministerial expidió las Resoluciones 380 y 385 de 10 y 12 de marzo de 2020, mediante las cuales se adoptaron medidas preventivas sanitarias, y se declaró la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 respectivamente. V) se trajo a colación además, el Decreto 000172 de 12 de marzo de 2020, mediante el cual el Departamento de Córdoba adoptó medidas sanitarias; así como el Decreto 180 de 16 de marzo del presente año, que decretó toque de queda en todo el departamento; vi) el Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica, así como el Decreto 418 de 2020, que dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público; viii) que con el Decreto 457 de 2020 se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 13 de abril de 2020; y con Decreto 531 de 8 de abril del mismo año, se dispuso dicho aislamiento hasta el 27 de abril de 2020, y dispuso que los alcaldes y gobernadores las medidas necesarias para la ejecución de dicha medida de aislamiento; por lo que en virtud de ello, el municipio de Buenavista procedió a dar cumplimiento a dicho Decreto 531 de 2020.

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

- ✚ Acoger en su integridad el Decreto 531 de 8 de abril de 2020; ordenando confinamiento obligatorio preventivo en todo el municipio de Buenavista – Córdoba desde el 13 hasta el 27 de abril del presente año, como una medida para detener la propagación del Coronavirus, limitando así la libre circulación.
- ✚ 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,

³ Derechos fundamentales de los niños

⁴ Protección a la tercera edad

⁵ Competencia de alcaldes en la conservación del orden público.

⁶ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

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

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, cremaciones; 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.

- ✚ Se estableció un pico y cédula a fin de realizar las actividades descritas en el ítem anterior, y se indicó que las personas que desarrollen dichas actividades debían cumplir con los protocolos de bioseguridad y atender las instrucciones que se impartan para evitar la propagación del Covid-19.
- ✚ Se permitió el servicio público de transporte terrestre o fluvial de pasajeros, servicios postales y distribución de paquetería, que fuera estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia del Covid 19; al igual que se permitió el transporte de carga, almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.
- ✚ Se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, más no el expendió de las mismas.
- ✚ Y además se dispusieron garantías para el personal médico y del sector salud; así como se estableció que la inobservancia de dichas medidas daría lugar a sanción penal.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 071 de 13 de abril 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 Buenavista - Córdoba conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁸, para hacer frente a situaciones de calamidad y emergencia, 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.

Si bien en la parte introductoria se indica que con el acto se expiden instrucciones y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 531 del 8 de abril del 2020, expedido con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público, cabe destacar

⁸ 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.”**

que el mentado Decreto 531 de 2020 no es un acto legislativo ni desarrolla alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional, pues, desde el punto de vista formal, no fue expedido con la totalidad de las firmas de los ministros que conforman el Gobierno Nacional. En este punto es importante resaltar, que el H. Consejo de Estado⁹ en providencia de 26 de junio de 2020, se pronunció sobre el Decreto 457 de 2020, que antecedió al Decreto 531 de 2020 mencionado, y con el cual se había decretado también aislamiento obligatorio preventivo en el territorio nacional, concluyendo que aquel (457) 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, y que resulta aplicable en lo que concierne al plurimencionado Decreto 531 de 2020. 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 reiterada¹⁰. 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 nulidad¹¹.

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 071 de 13 de abril de 2020 no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Para finalizar, es menester dejar sentado que esta decisión no tiene efectos de cosa juzgada frente al Decreto 071 de 13 de abril de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, siendo procedente el control por los medios ordinarios en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

⁹Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

¹⁰ 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].

¹¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 071 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba, conforme a 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 071 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Buenavista – Córdoba *“Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Buenavista – Córdoba en el marco de la pandemia ocasionada por el Covid-19 y de acuerdo a lo establecido en el Decreto presidencial N° 531 de 8 de abril de 2020”*; conforme lo expresado en la parte motiva.

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

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

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



PEDRO OLIVELLA SOLANO¹²



NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

¹² Magistrado encargado del Despacho 004 de este Tribunal, cuyo titular se encuentra disfrutando de un beneficio académico.