



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENADA DE 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	23.001.23.33.000.2020.00180.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 082 DE 26 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE PUERTO ESCONDIDO "Por medio del cual se toman unas medidas necesarias para evitar la propagación del Covid-19, con relación al cierre de fronteras terrestres, marítimas y fluviales durante el tiempo de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Puerto Escondido - Córdoba"
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 resolver en única instancia lo correspondiente al control inmediato de legalidad del decreto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Puerto Escondido - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 082 de 26 de marzo de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Acto administrativo objeto de control

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

**“DECRETO No. 082
(26 DE MARZO DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN UNAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EVITAR LA PROPAGACION DEL COVID-19, CON RELACIÓN AL CIERRE DE FRONTERAS TERRESTRES, MARITIMAS Y FLUVIALES DURANTE EL TIEMPO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO –CÓRDOBA”

La Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especiales las conferidas por los artículos 1, 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 9 de 1979 y los Decretos 418 y 420 y 457 de 2020 y,

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: RESTRINGIR, por medio del cierre de las fronteras los puntos de acceso al Municipio, la vía principal de la Apartada el Tigre – Cabecera, La margen izquierda del río canalete – Arizal - San José - El Planchón, La vía que viene de los Córdoba y entra a San Miguel - Planchón, La vía Arroyo Arena- Mangle - San Luis - Los Cheres - Cabecera, Cristo Rey -Cabecera, La vía que viene del Corregimiento El Pantano- El Silencio - Los Cheres - Loma del Volcán - Cabecera, y todas las demás entradas que tengan acceso con los Municipios vecinos, transporte marítimo fluvial, el ingreso de vehículos particulares, transporte intermunicipal, interdepartamental, motocicletas y a cualquier persona que quiera ingresar al Municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se excluyen del artículo primero del presente Decreto las excepciones previstas en el artículo tercero del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías 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 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 de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
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.
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. 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 de ordinario consumo en 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.
11. 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, productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación 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.
12. 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 a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. 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.
14. 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.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.
16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.
21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. El funcionamiento de la infraestructura crítica computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.
25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios): (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP- (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
26. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales, de acuerdo a los horarios establecidos por la Superintendencia de Notariado y Registro.
27. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
28. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
29. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
30. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas o plantas industriales, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.
31. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.
32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados: beneficios económicos periódicos sociales –BEPS y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Corona virus COVID-19.
34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atenderla emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO TERCERO: Comuníquese y dispóngase a la fuerza pública Policía Nacional y Ejército de la jurisdicción del Municipio de Puerto Escondido - Córdoba, para hacer efectivo lo establecido en el presente Decreto.

ARTÍCULO CUARTO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento, y su incumplimiento dará lugar a la aplicación de las medidas y sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana y Leyes 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, sin perjuicio a incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contempladas en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

ARTÍCULO QUINTO: INTEGRIDAD: Hace parte íntegra del presente Decreto el Acta No. 004 de Consejo de Gobierno de fecha 26 de marzo de 2020 y el Acta No. 004 del Comité de Gestión de Riesgo de Desastres Municipal del 26 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir del día 27 de marzo de 2020 y hasta las 0:00 horas del 13 de abril de 2020, y se extenderá en caso de que se llegue a prorrogar el aislamiento preventivo obligatorio por parte del Gobierno Nacional.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Puerto Escondido, Córdoba a los veintiséis (26) días del mes de marzo del año 2020.


HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA
Alcaldesa Municipal"


II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión

Mediante auto de 20 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar a la Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido– 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

 **Señor HAROLD ENRIQUE ALVAREZ NAVARRO:** Intervino en el presente asunto, indicando que la medida tomada por la Alcaldesa Municipal de aislamiento para evitar la contaminación de la población con el virus Covid 19, es necesaria y adecuada; que aquella actuó de buena fe, y que precisamente por esa clase de medidas es que en dicha municipalidad no se reporta hasta ese momento ningún caso. Agregó, que el cierre de fronteras del ente territorial debe continuar por el tiempo necesario para evitar que el virus llegue a esa localidad.

 **Señor JOSÉ LUIS MENDOZA BLANCO:** Intervino en el proceso, para lo cual inicialmente manifestó tener formación en el área de la salud, por lo que en razón a ello sostuvo que el decreto emitido por la Alcaldesa Municipal, fue oportuno y efectivo para fortalecer las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, lo que ha llevado a que no se reporten casos en esa municipalidad, destacando además que dicho acto administrativo se estructuró y se ha ejecutado teniendo en cuenta lo contemplado el decreto presidencial 457 de 2020.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador¹²⁴ Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, indicó la coexistencia parcial en el tiempo de la emergencia sanitaria y el estado de emergencia social y económica, ambas por el Covid-19; citando entonces la Resolución 385 de 12 de marzo de 2017, mediante la Cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia y con Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica y social, siendo la primera una situación de normalidad institucional y la segunda, de anormalidad institucional.

Luego de traer apartes de los considerandos de dicho decreto legislativo 417, arguye que las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción fueron económicas y sociales, por lo que las medidas legislativas excepcionales a implementar son esencialmente de contenido económico, con miras a obtener los recursos que demanda la atención de las más apremiantes necesidades sociales y económicas para, de esta manera, superar la crisis. Que adicionalmente y con el propósito de garantizar el normal funcionamiento de las instituciones, se contemplaron medidas relacionadas con trámites judiciales y administrativos, lo cual implicaba expedir de manera excepcional normas con fuerza de ley que modificaran los procedimientos existentes.

Así, con carácter enunciativo y de manera general se justificaron en el mismo Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, algunas medidas económicas y procedimentales, competencia ordinaria del Congreso de la República, en tiempos de normalidad.

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

De otro lado sostuvo además, que el Decreto 457 de 2020, invocado en el acto, no es un acto que revista las formalidades de un decreto legislativo, en la medida que no lleva inserta la firma de los 18 ministros que en la actualidad forman parte del Gobierno Nacional, tampoco en su texto aparece rotulado como decreto legislativo y mucho menos 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. En ese orden, concluye que el Decreto 082 de 2020, se limitó a acoger en su totalidad las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por lo que al no desarrollar decreto legislativo alguno, no hay motivo para su control de legalidad, y cualquier cuestionamiento contra dicho acto, debe adelantarse a través de los mecanismos ordinarios contemplados en la Ley 1437 de 2011.

4. Otras actuaciones

Se remitió a través de correo electrónico el Acta 004-2020 del Consejo de Gobierno, cuyo asunto fue la convocatoria a consejo extraordinario para tratar el asunto del cierre de fronteras del Municipio de Puerto Escondido para evitar la propagación del Covid-19; Acta 004-2020 del Comité de Gestión de Riesgo y Desastre de dicha municipalidad;

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 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

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

jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.

- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

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

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ 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 t3pico 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 menció*n, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisi3n dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, adem3s, de una medida de car3cter general.”

As3 entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 082 de 26 de marzo de 2020, es un acto de car3cter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido – C3rdoba en ejercicio de una funci3n administrativa. Dicha Alcaldesa es una autoridad administrativa cuyos actos est3n sometidos a la jurisdicci3n de esta Corporaci3n.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o m3s decretos legislativos proferidos durante el estado de excepci3n, encuentra esta Sala que ello no ocurre en el caso concreto, tal como pasa a explicarse.

Decreto 082 de 26 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Puerto Escondido – C3rdoba

Tal como se anunci3 con anterioridad, para que resulte procedente el control de legalidad, se requiere i) que el acto objeto de control sea de car3cter general, lo cual tal como se indic3 en p3rrafo anterior, est3 acreditado; y adem3s, ii) que el mismo desarrolle las medidas que hayan sido dictadas a trav3s de decretos legislativos en vigencia de los estados de excepci3n decretados.³

En ese orden de ideas, de la revisi3n del Decreto 082 de 26 de marzo de 2020, se tiene que fue expedido por la alcaldesa municipal de Puerto Escondido en uso de facultades constitucionales y legales, tales como el art3culo 315⁴ numeral 3 de la Constituci3n, Ley 136 de 1994⁵ modificada por Ley 1551 de 2012⁶, Ley 1801 de 2016⁷ art3culos 14⁸ y 202⁹; Ley 9 de 1979¹⁰, Decretos 418¹¹, 420¹² y 457¹³ de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional; y en su parte considerativa luego de hacer referencia nuevamente a las mentadas disposiciones, se indic3 **i)** que la Organizaci3n Mundial de la Salud declar3 el 11 de marzo de 2020, el Covid-19 como una pandemia; **ii)** se cita la Resoluci3n 385 de 2020, mediante la cual se declar3 la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de Mayo de 2020; as3 como el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 mediante la cual se declar3 la emergencia econ3mica, sanitaria y ecol3gica; **iii)** que con

² Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisi3n N3 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

³ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisi3n N3 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 conservaci3n del orden p3blico.

⁵ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organizaci3n y el funcionamiento de los municipios.

⁶ Por la cual se dictan normas para modernizar la organizaci3n y el funcionamiento de los municipios.

⁷ Por la cual se expide el C3digo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁸ poder extraordinario de alcaldes y gobernadores para prevenci3n del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad

⁹ competencia extraordinaria de polic3a de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

¹⁰ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias

¹¹ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden p3blico

¹² Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden p3blico en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19

¹³ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden p3blico.

Decreto 457 de 2020, se decretó el aislamiento preventivo obligatorio, limitándose con ello la libre circulación de personas y vehículos, y estableciéndose unas excepciones; **iv)** el municipio es un atractivo turístico dado sus costas, lo cual atrae turistas que no están cumpliendo con las directrices del gobierno, incumpliendo la limitación a la circulación vigente, desplazamientos que se adujo estarían generando una posible propagación del virus, estimando necesario adoptar medidas efectivas para controlar dicha situación e impedir el ingreso de potenciales personas trasmisoras del virus; **v)** destacando así, que con el fin de salvaguardar la vida y salud de los habitantes, la Alcaldesa convocó a un Consejo Extraordinario de Gobierno, así como se realizó Comité de Gestión del Riesgo de Desastres, sesiones en las cuales se aprobó el cierre de paso de todas y cada una de las fronteras terrestres y fluviales del municipio; y estableciéndose solo las excepciones contempladas en el Decreto 457 de 2020 emanado del gobierno nacional.

En el acto administrativo se decretaron una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Restringir los puntos de acceso al municipio de Puerto Escondido, por medio del cierre de fronteras, tanto terrestres como marítimo fluvial.
- ✚ Se establecieron 34 excepciones a dicha restricción de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 457 de 2020.
- ✚ Se ordenó comunicar a la Policía Nacional y al Ejército Nacional, para hacer efectiva dicha medida.
- ✚ Se dispuso que el incumplimiento de tales medidas daba lugar a sanciones; así como dispuso la vigencia del acto administrativo.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 082 de 26 de marzo de 2020 remitido para control no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción, sino que se fundamenta en los poderes extraordinarios de policía que radican en cabeza de la alcaldesa municipal de Puerto Escondido conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana¹⁴, para hacer frente a situaciones de calamidad y emergencia, al igual que lo dispuesto en la Ley 9 de 1979, en materia sanitaria, 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 el 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 Estado¹⁵ en

¹⁴ 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.”**

¹⁵Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sánchez Luque, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-

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 reiterada¹⁶. 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 nulidad¹⁷.

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 082 de 26 de marzo 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 de que hace uso en este caso la Alcaldesa de Puerto Escondido, 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 082de26 de marzo 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.

02661-00

¹⁶ 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].

¹⁷ 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 082 de 26 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido– Córdoba.

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 082 de 26 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Puerto Escondido – Córdoba, “por medio del cual se toman unas medidas necesarias para evitar la propagación del Covid-19, con relación al cierre de fronteras terrestres, marítimas y fluviales durante el tiempo de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Puerto Escondido - Córdoba”;; conforme lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor a la representante legal del Municipio de Puerto Escondido, a las partes intervinientes 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 SOLANO¹⁸



NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

¹⁸ Magistrado encargado del Despacho 004 de este Tribunal, cuyo titular se encuentra disfrutando de un beneficio académico.