



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

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

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00191.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 041 DE 16 DE ABRIL DE 2020 proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE TUCHÍN “por el cual se adopta instrucciones expedidas por el gobierno nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, departamento de Córdoba y otras disposiciones”
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 proferir sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad del Decreto 041 DE 16 DE ABRIL DE 2020 proferido por el alcalde municipal de Tuchín “por el cual se adopta instrucciones expedidas por el gobierno nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, departamento de Córdoba y otras disposiciones”.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Tuchín - Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 041 de 16 de abril de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Acto administrativo objeto de control

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

**“DECRETO No. 041
DE 16 DE ABRIL DE 2020**

"POR EL CUAL SE ADOPTA INSTRUCCIONES EXPEDIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL Y DEPARTAMENTAL DE CORDOBA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE TUCHIN, DEPARTAMENTO DE CORDOBA Y OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE TUCHIN, DEPARTAMENTO DE CORDOBA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la ley 136 de 1994, y

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Tuchín, a partir de la expedición del presente acto hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 26 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Municipio de Tuchín, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

Parágrafo 1. Para menores de edad y adultos mayores de 70 años las 24 horas del día desde la expedición del presente decreto hasta el 31 de mayo de 2020, para mayores de edad y hasta los 69 años desde la expedición del presente decreto y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 26 de abril de 2020, o hasta que el gobierno así lo determine.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

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.

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

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 ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas
19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
20. 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.
21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente decreto.
23. 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.
24. 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.
25. 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.
26. 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.
27. 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 que trata el presente artículo.
28. 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, reciclaje, 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.
29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
30. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
31. El abastecimiento y distribución de 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.
32. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
33. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.
34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, restaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
35. 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 Coronavirus COVID-19.

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

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

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

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

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

Parágrafo 5. Las 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 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 TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro Municipio de Tuchín, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día 26 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO CUARTO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD.

Se conmina a las entidades y organismos del orden territorial, en el marco de sus competencias, velar por que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTICULO QUINTO. PICO Y CEDULA. Con el objeto de evitar aglomeraciones se ordena a los establecimientos de comercio exceptuados en el decreto de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, pero especialmente a los supermercados, realizar ventas a una persona por familia de acuerdo con el número de cédula conforme al PICO Y CÉDULA que expedido por la gobernación departamental del Córdoba y que es acogido por la administración municipal de Tuchín, en los siguientes términos:

(...)

Parágrafo 1. Las actividades de comercialización de productos de primera necesidad en Mercados de abastos, bodegas, minoristas, mayoristas, supermercados, mercados al detal, tiendas, abarrotes, establecimientos y locales comerciales abiertos al público, y bombas de combustible, deberán garantizar el cumplimiento de su servicio acatando las medidas de distanciamiento social y salubridad, para lo cual tendrán un horario de atención al público de 6:00 am a 2:00 pm. Como medida de prevención para evitar la propagación del covid-19, en el Municipio de Tuchín, Córdoba.

En el horario establecido solo se podrá adquirir bienes como alimentos, aseo, medicamentos, medicina y bienes de usos cotidiano e indispensable para el núcleo familiar.

ARTICULO SEXTO: PICO Y PLACA PARA VEHÍCULOS: En consonancia con las restricciones de movilidad establecidas en el decreto 431 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y el presente decreto, está restringida de manera total a la circulación de personas y vehículos hasta las 11:59 p. m. del 26 de abril de 2020.

Solo podrán utilizar vehículos automotores las personas habilitadas en las excepción del presente decreto y las habilitadas en el pico y cedula.

PARÁGRAFO UNO. La medida del dígito final del número de cédula no aplicará para quienes lo hagan vía telefónica a través de domicilios de los establecimientos de comercio.

PARÁGRAFO DOS. La medida se mantendrá inicialmente hasta cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

PARÁGRAFO TRES: Se deberá disponer de jabón antibacterial y aspersores de alcohol para los pies en las entradas y salidas de los establecimientos.

ARTICULO SEPTIMO: PUESTO DE CONTROL SANITARIO: Establézcase de manera coordinada entre la administración municipal y la fuerza pública acantonada en el municipio de Tuchín puntos de control en los límites y vías de acceso del municipio para adelantar labores sanitarias de identificación, control, prevención y tamizaje de personas y desinfección de vehículos provenientes de otros departamentos o municipios con el fin de prevenir el contagio de Covid -19.

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

Las labores sanitarias desinfección se realizarán por la fuerza pública y el personal sanitario dispuesta por la administración municipal siguiendo los parámetros dispuestos por el Ministerio de Salud Nacional.

ARTICULO OCTAVO: MEDIDAS SANITARIAS: El uso de tapabocas convencional será obligatorio en los siguientes lugares:

- i) En el sistema de transporte público (buses, Transmilenio, taxis) y áreas donde haya afluencia masiva de personas (plazas de mercado, supermercados, bancos, farmacias, entre otros) donde no sea posible mantener la distancia mínima de 1 metro.
- ii) Aquellas personas que presentan sintomatología respiratoria.
- iii) Aquellas personas que hacen parte de los grupos de riesgo (personas adultas mayores de 70 años, personas con enfermedades cardiovasculares, enfermedades que comprometan su sistema inmunológico, cáncer, VIH, gestantes y enfermedades respiratorias crónicas)

PARAGRAFO PRIMERO: Estos son dispositivos que cubren de manera no oclusiva la nariz y boca de las personas, a fin de reducir la probabilidad de que se genere contacto entre la mucosa de la boca y nariz y los fluidos corporales potencialmente infecciosos de otro individuo.

Los tapabocas convencionales tienen distintos diseños, entre ellos, los que se pliegan sobre la boca o nariz y los preformados, que no lo hacen.

Los tapabocas que no vienen preformados se humedecen más fácilmente y entran en contacto con mayor facilidad con la mucosa de la persona.

En caso de que el tapabocas tenga caras internas y externa, se debe colocar la cara hipo alérgica en contacto con la piel del rostro, así mismo se deben tener en cuenta las indicaciones del fabricante.

Pasos para colocación y retiro de tapabocas convencionales:

1. Lávese las manos antes de colocarse el tapabocas.
2. El uso de los tapabocas debe seguir las recomendaciones del fabricante.
3. Ajuste el tapabocas lo más pegado a la cara.
4. La cara del tapabocas con color (impermeable) debe mantenerse como cara externa.
5. Debido a su diseño, el filtrado no tiene las mismas características en un sentido y en otro, y su colocación errónea puede ser causante de una menor protección del profesional: La colocación con la parte impermeable (de color) hacia dentro puede dificultar la respiración del profesional y acumulo de humedad en la cara. Por otro lado, dejar la cara absorbente de humedad hacia el exterior favorecerá la contaminación del tapabocas por agentes externos.
6. Sujete las cintas o coloque las gomas de forma que quede firmemente.
7. Moldee la banda metálica alrededor del tabique nasal.
8. No toque el tapabocas durante su uso. Si debiera hacerlo, lávese las manos antes y después de su manipulación.
9. El tapabocas se puede usar durante un día de manera continua, siempre y cuando no esté roto, sucio o húmedo, en cualquiera de esas condiciones debe retirarse y eliminarse.
10. Cuando se retire el tapabocas, hágalo desde las cintas o las gomas, nunca toque la parte externa de la mascarilla.
11. Una vez retirada, doble el tapabocas con la cara externa hacia dentro y deposítela en una bolsa de papel o basura.
12. No reutilice la mascarilla.
13. Inmediatamente después del retiro del tapabocas realice lavado de manos con agua y jabón.
14. El tapabocas se debe mantener en su empaque original si no se va a utilizar o en bolsas selladas, no se recomienda guardarlos sin empaque en el bolso, o bolsillos sin la protección porque se pueden contaminar, romper o dañar.
15. Los tapabocas no se deben dejar sin protección encima de cualquier superficie (ej. Mesas, repisas, entre otros) por el riesgo de contaminarse.

PARAGRAFO SEGUNDO: Medidas sanitarias en centro de atención al público. Los centros de atención al público deberá cumplir con todas las medidas sanitarias y de carácter policivo determinados por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba.

ARTICULO NOVENO: Se extiende la prohibición de reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas o de cualquier actividad que concentre este mismo número de personas, a partir de la expedición del presente decreto y hasta que el gobierno nacional así lo determine o modifique.

PARAGRAFO: Para este tipo de reuniones o aglomeraciones se deberá cumplir de manera estricta y obligatorio con los protocolos de distanciamiento e higiene expedidos por el Ministerio de Salud.

ARTICULO DECIMO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. TEMPORALIDAD. Estas medidas preventivas son de carácter temporal y extraordinario y estará vigente durante el tiempo de la emergencia sanitaria decretada en la resolución 385 del Ministerio de Salud o hasta el tiempo que este disponga.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias y *estará vigente*

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE,

Dado en Municipio de Tuchín, a los dieciséis (16) días del mes de abril de 2020

**ALEXIS SALGADO AGUDELO
ALCALDE MUNICIPAL**

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con auto de 20 de abril de 2020, se admitió el medio de control de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Tuchín – Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2. Intervenciones

El Alcalde Municipal de Tuchín, a través de apoderada intervino en el presente asunto alegando la legalidad del decreto objeto de control, luego de citar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, así como la Ley 1523 de 2012 en su artículo 12, indicó que habiéndose expedido por el Gobierno Nacional el Decreto 531 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", y por la gobernación de Córdoba el Decreto 221 de 12 de abril de 2020 mediante el cual se adoptan unas medidas dadas por el gobierno nacional en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público del departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones; le correspondía al municipio de Tuchín, una vez ampliado el periodo de aislamiento obligatorio, expedir acto adoptando la decisión del gobierno; destacando que para ello se realizó coordinación con el Ministerio del Interior

De manera que sustenta, que el Decreto 041 de 2020, remitido para control, fue proferido a fin de tomar las acciones pertinentes para la protección de la población de su jurisdicción, concluyendo entonces, que el acto objeto de control es legal, en tanto cumple con los requisitos de competencia, motivación, formalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador 33 Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en el sentido de que el decreto 041 de 2020 se encuentra ajustado, excluyendo de dicho análisis lo referente a la medida de aislamiento decretado en el mismo. Así, inicialmente se refirió a los aspectos generales del medio de control de la referencia, así como a los estados de excepción; y luego de referirse

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín *"Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"*.

a la normatividad invocada en el citado acto administrativo, señaló que existe una diferencia entre el aislamiento preventivo y el toque de queda, sosteniendo entonces que la medida de aislamiento trasciende el escenario rutinario u ordinario de quienes ejercen Función de Policía, siendo claramente una medida extraordinaria que en el orden de ser invasiva del núcleo esencial del derecho a la libertad de locomoción, e incluso de otros derechos, amerita un escrutinio jurisdiccional controlado mediante el juicio del control inmediato de legalidad.

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

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

Por tanto así, consideró que lo único que resulta admisible en éste juicio de legalidad es establecer si el mandatario territorial se extralimitó u omitió algunas de las disposiciones ya prescritas por el Gobierno Nacional en los respectivos decretos legislativos que impusieron el confinamiento preventivo general en toda la república, sin justipreciar el aislamiento en sí mismo considerado. Adujo entonces, que el Decreto 041 del 16 de abril 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Tuchín, en gran medida no hace más que replicar el Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020 dictado por el Gobierno nacional, no sólo en materia de aislamiento, sino aglomeraciones, prohibición del consumo de bebidas embriagantes, etc. El decreto municipal de Tuchín trae, a la par, medidas adicionales en sus numerales 5, 6, 7 y 8, las cuales no fueron contemplados en el Decreto Legislativo # 457, tales como (#5) establecer restricciones de circulación personal acorde con los últimos dígitos de sus documentos de identificación (pico y cédula), así también (# 6), la misma medida respecto de vehículos, (#7) puestos de control sanitario vehicular de otros departamentos o municipios, para el ingreso y acceso al municipio, en orden a realizar tamizajes, desinfección de vehículos, identificación, así como también (#8) medidas sanitarias como uso de tapabocas.

A región seguido, y excluyendo del análisis la medida de aislamiento preventivo, sostuvo que las demás medidas contempladas en el acto objeto de control son conexas y correspondientes con el decreto legislativo # 457 de 2020, además son proporcionadas por resultar legítimas (constitucionales) en la medida de preservar los derechos a la vida y salud, adecuadas por impedir el contagio y, proporcionadas estrictamente dicho por cuanto las limitaciones que implican son de menor importancia que los derechos que protege en el marco de una Constitución marcadamente antropocéntrica, estimando que deben superar el juicio de legalidad sobre todo que obedecen a las atribuciones policivas del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, de los alcaldes municipales como responsables del orden público en jurisdicción de su municipio y en cumplimiento de la función de policía que deben acometer.

Finalmente aclara que, no obstante ha venido conceptuando que las medidas ordinarias escapan al control inmediato de legalidad, como en éste caso, la medida de aislamiento concurre con ellas, no resultando posible hacer una escisión normativa para efectos del control inmediato de

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

legalidad dado que no fue previsto normativamente, así como por las inconveniencias prácticas a que ello da lugar si tuvieran que fraccionarse en otros medios de control el juzgamiento de las diferentes medidas (excepcionales y ordinarias). Agrega que, es innecesario hacer un cotejo detallado del decreto nacional y el municipal en este concepto, pues, hecha una minuciosa comparación los denota correspondientes, salvo las medidas adicionales, sobre las cuales emitió su concepto, tal como se expuso con anterioridad.

4. Otras actuaciones

Obran en el plenario las siguientes pruebas documentales: i) Decreto 025 de 16 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus en el municipio de Tuchín – Córdoba y se dictan otras disposiciones; ii) Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, "por el cual se modifica el decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - Covid 19 en el municipio de Tuchín, departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones"; iii) el Decreto 033 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus, y en el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín; iv) el Decreto 037 de 2 de abril de 2020, por el cual se adiciona el decreto 033 y se dictan otras disposiciones; v) memoriales enviados al Ministerio del Interior y su respuesta dirigida al Alcalde de Tuchín, respecto al cumplimiento de los criterios de coordinación; vi) Decreto 034 de 25 de marzo de 2020 por el cual se adiciona el decreto 033; vii) así mismo se allegó acta de posesión y credencial del alcalde, más el poder conferido; viii) copia del Decreto 221 de 2020 proferido por el Gobernador de Córdoba, por el cual se adoptan unas instrucciones dadas por el gobierno nacional en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y el mantenimiento del orden público en el departamento.

III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad del acto sometido a control.

3.1. De los Estados de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.2 Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020¹, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no

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

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

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 de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de 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 041 de 16 de abril de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Tuchín –

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

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

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

Decreto 041 de 16 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Tuchín – Córdoba

Tal como se anunció con anterioridad, para que resulte procedente el control de legalidad, se requiere i) que el acto objeto de control sea de carácter general, lo cual tal como se indicó en párrafo anterior, está acreditado; y además, ii) que el mismo desarrolle las medidas que hayan sido dictadas a través de decretos legislativos en vigencia de los estados de excepción decretados.³

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 041 de 16 de abril de 2020, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal de Tuchín en uso de facultades constitucionales y legales, entre estas, el artículo 315 numeral 3 de la Constitución, así como el poder extraordinario de policía regulado en los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y la Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Y en su parte considerativa se hace referencia a **i)** que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020, el Covid-19 como una pandemia; **ii)** a la Ley 1751 de 2015, que regula el derecho a la salud; **iii)** a la Resolución 385 de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias; así como se trajo a colación la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, y que con Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, las cuales se aplicarían de manera inmediata y preferente sobre las medidas tomadas por gobernadores y alcaldes; al igual que con Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

iv) Se dejó constancia además que con decretos 025 y 028 de 2020, se adoptaron medidas preventivas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras en la circunscripción territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19; citándose además el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 con el cual el gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. **vii)** Luego de citar las directrices de la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social, se precisa que se acogieron los lineamientos del gobierno nacional y departamental, y se profirieron en el municipio de Tuchín, los decretos No. 033 de marzo 24 de 2020 y No. 034 de marzo 25 de 2020, impartiendo instrucciones sanitarias.

viii) Para finalizar se refiere que el Presidente de la República, profirió el Decreto 531 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"; y el Gobernador de Córdoba expidió el Decreto 221 de 12 de abril de 2020, adoptando medidas sanitarias. Que en

³ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 10 – C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

razón de todo lo anterior, y a fin de preservar la vida y la salud así como el acceso a los bienes de primera necesidad, se estimaba necesario ampliar el aislamiento preventivo obligatorio.

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

- ✚ Confinamiento o aislamiento preventivo obligatorio en todo el municipio de Tuchín, como una medida para detener la propagación del Coronavirus, limitando así la libre circulación de personas y vehículos.
- ✚ Se establecieron unas excepciones a la anterior medida, respecto a las actividades de salud, adquisición de bienes de primera necesidad, desplazamiento para servicios bancarios, financieros, notariales; asistencia y cuidado de niños, adolescentes, mayores de 70 años, personas con discapacidad, entre otros; casos de fuerza mayor o caso fortuito; establecimientos y locales comerciales relacionados con comercialización de productos e insumos farmacéuticos; servicios de emergencia (incluidas las veterinarias); servicios funerarios, crematorios, entierros; actividades de servicios públicos estrictamente necesarios para atender, mitigar el Coronavirus; así como misiones diplomáticas y consulares necesarias para atender la situación relacionada con el mentado virus; actividades de fuerzas militares, de policía, de seguridad del estado; ejecución de obras de infraestructura de transportes y obra pública, entre otras actividades.
- ✚ Se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del municipio, más no se prohibió el expendio de las mismas.
- ✚ Garantías al personal del sector salud, en orden a que no se les impida, restrinja el pleno ejercicio de sus derechos, y a que no se ejerzan actos de discriminación en su contra.
- ✚ Estableció pico y cédula para el sector comercial, especialmente supermercados; así como un pico y placa para vehículos, esto último en consonancia con el Decreto 431 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional. Destacando que solo podrían utilizar automotores, las personas conforme el pico y cédula y las contempladas en las actividades exceptuadas de las medidas aquí contempladas.
- ✚ Se dispuso sobre puntos de control sanitario en los límites y vías de acceso del municipio.
- ✚ Se tomaron medidas sanitarias como el uso del tapabocas obligatorio en el sistema de transporte público, plazas de mercado, bancos, entre otros en los cuales no sea posible mantener la distancia mínima de 1 metro; quienes presenten síntomas respiratorios; las personas que pertenecen a grupos de riesgo; y en general se impartieron instrucciones sobre el uso del tapabocas.
- ✚ Se prohibió aglomeraciones mayores a 50 personas.
- ✚ Se establecieron las consecuencias del incumplimiento de estas medidas, precisando que las mismas son de carácter temporal y extraordinario, y su vigencia es mientras dure la emergencia sanitaria declarada con Resolución 385 de 2020, o el tiempo que disponga el Ministerio de Salud.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente para esta Corporación, que el Decreto 041 de 16 de abril de 2020 remitido para control, no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que se fundamenta en los poderes extraordinarios de policía que radican en cabeza del alcalde municipal de Canalete conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁴, para hacer frente a situaciones de calamidad y

⁴ 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.

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

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.

Cabe resaltar que si bien se invoca el Decreto 457 de 22 de marzo del mismo año, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; es de resaltar que contrario a lo expuesto por el Agente del Ministerio Público, el mismo no tiene la naturaleza de decreto legislativo, como recientemente lo sostuvo el H. Consejo de Estado⁵ en providencia de 26 de junio de 2020, disponiendo a su vez, que el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción, sino que su control debe efectuarse a través de la acción de nulidad contemplada en la Ley 1437 de 2011. Esto señaló el Alto Tribunal:

"3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada⁶. 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 nulidad⁷.

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."

Se destaca que igual suerte correría el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público; es decir, que tampoco se trataría

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."

⁵Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

⁶ 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].

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín *"Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"*.

de un decreto legislativo, pues no está suscrito por la totalidad de los ministros que integran el gobierno nacional.

A lo anterior se suma, que en Decreto 041 de 2020, remitido para control, se tiene en cuenta para su expedición las disposiciones relacionadas con aspectos sanitarios, como bien es la Resolución 385 de 2020, así como las facultades policivas contempladas en la Ley 1801 de 2016, y también el decreto emanado del Gobernador de Córdoba en materia de orden público; y si bien las medidas que se toman en los mismos es con ocasión de la pandemia del Covid 19, lo cierto es que *per se* ello no implica que se esté desarrollando un decreto legislativo, o que tales medidas se conviertan en excepcionales que ameriten su control, pues se insiste, la actuación del ente territorial a través de su representante legal, se enmarca en medidas ordinarias contempladas en la ley; de manera que no devienen ni desarrollan las tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos.

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 041 de 16 de abril de 2020 no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, por lo que se declarará la improcedencia del medio de control.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa juzgada frente al Decreto 041 de 16 de abril de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, dado la configuración de la improcedencia del medio de control, siendo procedente el control de legalidad en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín - Córdoba *"Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"*, conforme lo expresado.

4. Reconocimiento de personería jurídica

Finalmente, se tendrá como apoderada del Municipio de Tuchín a la Dra. Angie Restrepo Pico, identificada con CC 1036398381 del Carmen de Viboral / Antioquia, portadora de la TP 295937 del C. S. de la J., en los términos y para los fines conferidos mediante memorial poder allegado al proceso a través de medios electrónicos, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 75 del C.G. del P.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín - Córdoba *"Por el cual se*

Acto objeto de control: Decreto 041 de 16 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tuchín "Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones".

adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"; conforme lo expresado en la parte motiva.

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

CUARTO: Téngase como apoderada del Municipio de Tuchín, a la doctora Angie Restrepo Pico, identificada con CC 1036398381 del Carmen de Viboral / Antioquia, portadora de la TP 295937 del C. S. de la J., conforme lo expresado en la parte motiva.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



PEDRO OLIVELLA SOLANO



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



DIVA CABRALES SOLANO