



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENA DE DECISIÓN  
Magistrada ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz<sup>1</sup>**

Montería, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)<sup>2</sup>

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00203.00
<b>Acto Objeto de Control</b>	DECRETO 188 DE 13 DE ABRIL DE 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE COTORRA <i>"Por medio del cual se da cumplimiento al Decreto 531 del 8 de abril de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus-COVID-19, y el mantenimiento del orden público"</i>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a dictar sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad del decreto de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de Cotorra- Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 188 de 13 de abril de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

**a) Acto administrativo objeto de control**

A través del **Decreto 188 de 13 de abril de 2020, por medio del cual se da cumplimiento al Decreto 531 de 8 de abril 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"**; el Alcalde de Cotorra - Córdoba, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que confiere los artículos 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 artículos 201, 202 y Resoluciones 380, 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decretos 417 y 531 de 2020; decretó:

1. Aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020.
2. Estableció 35 excepciones a la libre circulación limitada en el numeral anterior, entre estas las relacionadas con la asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población; fuerza mayor o caso fortuito; desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales; asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70

<sup>1</sup> Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

<sup>2</sup> Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

3. Restringió el expendio y consumo de bebidas embriagantes, y en atención al artículo 6 del Decreto 531 de 2020, prohibió el consumo de las mismas en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 26 de abril de 2020 o hasta que termine la medida de aislamiento preventivo obligatorio por causa del Covid-19.
4. Dispuso controles de la Policía Nacional a fin de hacer cumplir la medida impuesta, así como estableció que la inobservancia de las medidas conllevaba a la aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 8 del Decreto 531 de 2020, así como las del Código Penal y del Decreto 780 de 2016. Igualmente, controles de salud pública en entrada y salida de las vías de acceso del municipio.
5. Finalmente se señaló que el decreto tenía vigencia desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020.

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **1. Admisión**

Mediante auto de 22 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Cotorra – Córdoba y al Agente del Ministerio Público. Se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier ciudadano coadyudara o impugnara 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 tenían rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

### **2. Intervenciones**

La Secretaría de Gobierno Municipal de Cotorra, intervino en el presente asunto refiriéndose a la legalidad del Decreto 208 de 8 de mayo de 2020, por el cual se decretó toque de queda y ley seca en el Municipio de Cotorra con ocasión de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la pandemia del Covid-19; acto diferente al que es objeto de estudio por la Sala en esta ocasión, cual es el Decreto 188 de 13 de abril 2020, por el cual se da cumplimiento al decreto 531 de 8 de abril de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

### **3. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador 33 Judicial II designado ante esta Corporación, presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Para lo anterior, inicialmente se refirió a la declaratoria de pandemia del Covid-19, así como al artículo 136 del CPACA que regula el medio de control de la referencia.

Seguidamente, sostuvo que contrario a los conceptos rendidos con anterioridad, en esta ocasión debía señalar que luego de un estudio, concluía que el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, no es un decreto legislativo sino ejecutivo, expedido por el gobierno nacional en virtud de los artículos 189 # 4, 303 y 315 de la Constitución, conexo con la Ley 1801 de 2016, es decir, con fundamento en las competencias ordinarias para conservar el orden público en todo el territorio nacional, dada la emergencia causada por el Coronavirus. En este punto trae a colación providencia de 20 de mayo de 2020, del H. Consejo de Estado, la Sala Especial de Decisión No 19, Sala Unitaria, radicación interna 2020-01958 00, MP. Dr. Willian Hernández Gómez.

En ese orden, indica que dado que el decreto expedido por el Municipio de Cotorra no desarrolla decreto legislativo alguno dictado con ocasión del estado de excepción, no hay lugar a su control por esta vía.

#### 4. Otras actuaciones

Se remitió a través de correo electrónico el Acta 005 de 22 de marzo de 2020 del Consejo de Gestión del Riesgo, Prevención y Atención de Desastres Municipal, cuyo asunto fue informar sobre el balance de las medidas tomadas por la alcaldía para atender la emergencia sanitaria causada por el Covid-19 en Cotorra; Acta 004-2020 del Comité de Gestión de Riesgo y Desastre de dicha municipalidad; oficio suscrito por el Alcalde de Cotorra, dirigido a la Procuraduría Delegada Entidades Territoriales y Dialogo Social, dando respuesta a un requerimiento relacionado con presuntas dificultades en cuanto a la sostenibilidad del sistema de redes de recolección y sistema de tratamiento de aguas residuales.

### III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad. En ese orden, inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación, así como la procedencia del medio de control.

#### 3.1. De los Estados de Excepción

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

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

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

#### 3.2 Generalidades del control inmediato de legalidad

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

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

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>3</sup>, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

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

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay 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.

---

<sup>3</sup> C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

### 3.3. Competencia para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia

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

Cabe señalar que para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción.

En torno al tópico anterior el H. Consejo de Estado<sup>4</sup> 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 188 de 13 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 Cotorra–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 188 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cotorra – Córdoba, por el cual se da cumplimiento al Decreto 531 de 8 de abril 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”.**

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.<sup>5</sup>

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 188 de 13 de abril de 2020, se tiene que fue expedido por el Alcalde Municipal de Cotorra – Córdoba en uso de facultades constitucionales y

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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

legales, tales como los artículos 209<sup>6</sup>, 314<sup>7</sup> y 315<sup>8</sup> de la Constitución, Ley 136 de 1994<sup>9</sup> modificada por Ley 1551 de 2012<sup>10</sup>, Ley 1523 de 2012<sup>11</sup>, Ley 1801 de 2016<sup>12</sup> artículos 201<sup>13</sup> y 202<sup>14</sup>; Decretos 417<sup>15</sup> y 531<sup>16</sup> de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional; y en su parte considerativa luego de hacer referencia nuevamente a las mentadas disposiciones, se indicó **i)** que el derecho fundamental de libre circulación puede verse limitado; **ii)** así mismo trajo a colación el derecho a la salud y los derechos fundamentales de niños y niñas; **iii)** que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020, el Covid-19 como una pandemia; **iv)** se cita la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de Mayo de 2020; con Resolución 450 de 17 de marzo de 2020, se suspendieron evento con aforo superior a 50 personas; con Resolución 453 de 1 de marzo de 2020, se ordenó la medida obligatoria preventiva y de control en todo el territorio nacional de clausura de establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, entre otros; y se prohibió expendió de bebidas alcohólica para consumo dentro de establecimientos; y que con Resolución 464 de 18 de marzo de 2020, dicha cartera ministerial, adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para adultos mayores a 70 años.

v) Se destacó que con Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, suspensión de transporte domestico por vía aérea, entre otros, y se establecieron 34 excepciones a dicho confinamiento, para así garantizar los derechos a la vida y salud en conexidad con la vida y la supervivencia; vi) se hizo referencia al informe del Ministerio de Salud sobre los casos de contagiados por el Covid-19 reportados en el país; considerando necesario tomar medidas para preservar la salud, la vida, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y servicios de primera necesidad, disponiendo así la aplicación del Decreto 531 de 8 de abril de 2020.

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

- ✚ Se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020.
- ✚ Se establecieron 35 excepciones a la libre circulación limitada en el numeral anterior, entre estas las relacionadas con la asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población; fuerza mayor o caso fortuito; desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales; 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.
- ✚ Se restringió el expendió y consumo de bebidas embriagantes, y en atención al artículo 6 del Decreto 531 de 2020, prohibió el consumo de las mismas en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 26 de abril de 2020 o hasta que termine la medida de aislamiento preventivo obligatorio por causa del Covid-19.
- ✚ Así mismo se dispuso controles de la Policía Nacional a fin de hacer cumplir la medida impuesta, así como estableció que la inobservancia de las medidas conllevaba a la

---

<sup>6</sup> Función administrativa

<sup>7</sup> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente.

<sup>8</sup> Competencia de alcaldes en la conservación del orden público.

<sup>9</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>10</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>11</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

<sup>12</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>13</sup> Atribuciones del gobernador

<sup>14</sup> competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

<sup>15</sup> Por el cual se declara la emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

<sup>16</sup> 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

aplicación de las sanciones contempladas en el artículo 8 del Decreto 531 de 2020, así como las del Código Penal y del Decreto 780 de 2016. Igualmente, controles de salud pública en entrada y salida de las vías de acceso del municipio.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 188 de 13 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 Cotorra - Córdoba conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana<sup>17</sup>, para hacer frente a situaciones de calamidad y emergencia, al igual que lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012, en materia de gestión del riesgo de desastres, lo cual no implica que correspondan en este caso a una situación excepcional, de manera que no devienen ni desarrolla las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos con el fin de enfrentar efectos económicos y sociales causados por la pandemia Covid-19.

Si bien en la parte introductoria se indica que con el acto se expiden instrucciones y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto No 531 del 8 de abril del 2020, expedido con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden Público, cabe destacar que el mentado Decreto 531 de 2020 no es un acto legislativo ni desarrolla alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional, pues, desde el punto de vista formal, no fue expedido con la totalidad de las firmas de los ministros que conforman el Gobierno Nacional. En este punto es importante resaltar, que el H. Consejo de Estado<sup>18</sup> en providencia de 26 de junio de 2020, se pronunció sobre el Decreto 457 de 2020, que antecedió al Decreto 531 de 2020 mencionado, y con el cual se había decretado también aislamiento obligatorio preventivo en el territorio nacional, concluyendo que aquel (457) no corresponde a un decreto legislativo y que por tanto el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción, sino que su control debe efectuarse a través de la acción de nulidad contemplada en la Ley 1437 de 2011, tesis que comparte esta Corporación y que ha venido siendo acogida en asuntos similares, y que resulta aplicable en lo que concierne al plurimencionado Decreto 531 de 2020. Esto señaló el Alto Tribunal:

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

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

---

<sup>17</sup> 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.”**

<sup>18</sup>Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sanchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

reiterada<sup>19</sup>. 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 nulidad<sup>20</sup>.

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 aun cuando el Decreto 188 de 13 de abril de 2020, es un acto administrativo de carácter general, proferido por autoridad administrativa, 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 el Alcalde de Cotorra, para contrarrestar la situación causada por el Covid-19.

Cabe resaltar, que el H. Consejo de Estado recientemente en providencia de 4 de agosto de 2020<sup>21</sup>, señaló que existen actos administrativos de carácter general proferidos en el marco temporal y fáctico de los estados de excepción, pero que resultan ajenos al control automático de legalidad, y ello es así en tanto la autoridad se limita a desarrollar las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas previamente, como por ejemplo, la ejecución de competencias ordinaria, es decir que están fijadas en los instrumentos de legislación permanente, tal como acontece en el caso concreto, conforme se explicó con anterioridad.

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 188 de 13 de abril de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, dado la configuración de la improcedencia del medio de control, siendo procedente el control por los medios ordinarios en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

### 3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 188 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Cotorra– Córdoba *por medio del cual se da cumplimiento al Decreto 531 de 8 de abril de 2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada*

<sup>19</sup> 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].

<sup>20</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

<sup>21</sup> Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veintitrés, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03176-00(CA)A

por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público” conforme lo expresado.

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

**FALLA:**

**PRIMERO:** *Declarar* la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 188 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Cotorra – Córdoba *por medio del cual se da cumplimiento al Decreto 531 de 8 de abril 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”*; conforme lo expresado en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Cotorra - Córdoba, 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<sup>22</sup>**

Los Magistrados,

  
GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO

  
NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

<sup>22</sup> Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.