



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**Sala Plena de Decisión**

**Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega**

Montería, once (11) de junio del año dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

<b>PROCESOS ACUMULADOS</b>	
<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 0161 de 24 de marzo y 0164 del 25 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento-Córdoba
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020-00077-00 y 2020-00078-00

**I. ASUNTO**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad de los Decretos No. 0161 de 24 de marzo y 01664 del 25 de marzo del año 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento-Córdoba.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL -RADICADO 2020-00077-**

El Decreto No. 0161 de 24 de marzo de 2020<sup>1</sup>, *“Por el cual se establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento”*, expedido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento - Córdoba.

A través del citado acto administrativo el alcalde municipal adopta las siguientes decisiones: **i)** Decreta el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Andrés de Sotavento desde las cero horas (00:00 am) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; **ii)** Permite el derecho de circulación de las personas que cumplan con cualquiera de las 34 causales dispuestas; **iii)** Dispone garantizar el servicio público de

<sup>1</sup> Ver en expediente digital folios 2 a 12

transporte terrestre, de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el municipio, que sean necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19; **iv)** Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, aclarando que el expendio de bebidas embriagantes no queda prohibido; **v)** Señala las sanciones en que puede incurrir quien inobserve las medidas decretadas; **vi)** Ordena la publicación del acto administrativo en página web; **vii)** Ordena comunicar el Decreto a la Policía Nacional; y por último, **viii)** Deroga las disposiciones que le sean contrarias y dispone que rige a partir de su expedición.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio el alcalde municipal acudió al ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial aquellas conferidas por los artículos 49 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016 y el Decreto 457 de 2020.

Como fundamento de las determinaciones adoptadas en el decreto municipal objeto de control, el ente territorial en la parte considerativa hizo referencia a los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política, cita precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional contenido en las sentencias T-483 de 1999, C-366 de 1996 reiterada en la sentencia C-813 de 2014, C-045 de 1996, C-225 de 2017. Alude a lo consignado en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; en los artículos 5, 6, 198, 201, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016; en la declaración del COVID-19 como pandemia realizada el 11 de marzo del corriente por la Organización Mundial de la Salud - OMS-; en la Ley 1751 de 2015; en las Resoluciones 385 y 464 de marzo de 2020 emanadas del Ministerio de Salud y Protección Social; en los Decretos 418, 420, 457 de marzo de 2020 expedidos por el Presidente de la República; en los Decretos 000172, 000180, 000190 de marzo del corriente, emanados del Gobernador de Córdoba y en los decretos municipales 0142, 0149, 0154, y 0157 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento.

### **III. TRAMITE PROCESAL**

#### **3.1 ADMISIÓN**

El medio de control fue admitido por auto fechado 27 de marzo del año 2020<sup>2</sup>, ordenándose la notificación al señor Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro trámite surtido; se ordenó la notificación al señor agente del Ministerio Público. Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

---

<sup>2</sup> Ver en expediente digital folios 13 a 15

Se solicitó a la Alcaldía Municipal de San Andrés de Sotavento rindiera un informe detallado sobre los antecedentes administrativos del Decreto No. 0161 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento”*. Finalmente, se invitó a entes universitarios para que intervinieran en este trámite.

### **3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

Dentro del trámite procesal no hubo intervención por parte del ente emisor.

### **3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos conceptúa que es improcedente juzgar la legalidad en cuanto a la medida misma del aislamiento provisional obligatorio. Sostiene que existen medidas dictadas bajo el estado de excepción que no desarrollan decretos legislativos con ocasión del mismo; que las medidas que tienen que ver con aislamiento preventivo general de todas las personas, especialmente contenida en el Decreto 457, fue expedida al amparo de la función de policía que cumple el Presidente de la República para lograr el mantenimiento de la convivencia y del orden público (contenida en el numeral 4 del artículo 199 del Código Nacional de Policía).

Resalta que en virtud de lo dispuesto en el numeral 7 del mentado Decreto 457, el aislamiento preventivo obligatorio es una orden impartida por el Presidente a los gobernadores y alcaldes, quienes deben acatarlas so pena de incurrir en las sanciones a que haya lugar. Por tanto, considera que lo único que resulta admisible en este juicio de legalidad es establecer si el mandatario territorial se *«extralimitó u omitió algunas de las disposiciones prescritas por el Gobierno Nacional»*, frente a lo cual sostiene que el decreto municipal no hace más que replicar el Decreto 457<sup>3</sup>.

### **3.4 INTERVENCIONES**

En el asunto bajo análisis no se presentaron intervenciones.

### **3.5. ACUMULACION DE PROCESOS**

Mediante correo electrónico<sup>4</sup> de fecha 9 de junio del corriente, la Secretaría General de la Corporación notifica el auto de esa misma calenda, proferido por el Despacho 004 a cargo del Magistrado Luis Eduardo Mesa Nieves a través del cual se ordena remitir el expediente radicado número 23.001.23.33.000.00078.00, correspondiente al control inmediato de legalidad del Decreto No. 0164 de 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento-Córdoba<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver en expediente digital concepto obrante a folios 18 a 23

<sup>4</sup> Ver folio 27 a 28 en expediente digital

<sup>5</sup> Ver folio 29 a 30 en expediente digital

### **3.6 ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL -RADICADO 2020-00078-**

El Decreto No. 0164 de 25 de marzo de 2020<sup>6</sup>, *“Por medio del cual se adiciona el Decreto 0161 del 24 de marzo de 2020, por el cual se establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del Covid-19”*, expedido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento - Córdoba.

A través del citado acto el alcalde municipal adopta decisiones tendientes a adicionar sendos artículos al Decreto 0161 de 24 de marzo de 2020, de la siguiente manera: **i)** Adiciona el artículo noveno para exhortar a los habitantes del Municipio de San Andrés de Sotavento para que de forma estricta cumplan el aislamiento preventivo obligatorio, indicando que se debe evitar desplazamiento a las tiendas y supermercados, y en lugar de ello se realicen pedidos telefónicamente, aprovechando el servicio a domicilio; **ii)** Adiciona el artículo décimo, ordenando a los establecimientos exceptuados del decreto de aislamiento preventivo obligatorio que realicen ventas a una persona por familia de acuerdo al horario del pico y cédula señalado; **iii)** Adiciona el artículo décimo primero, mediante el cual ordena a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el acto administrativo con la realización de operativos en la jurisdicción del municipio, y adelanten la imposición de comparendos a los infractores de las medidas; y por último **iv)** Deroga las disposiciones que le sean contrarias y dispone que rige a partir de su expedición.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio el alcalde municipal acudió al ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial aquellas conferidas por los artículos 49 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, el Decreto 457 de 2020 y Decreto 000201 de 2020. Y como fundamento de las determinaciones adoptadas hizo referencia a los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política, cita precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional contenido en las sentencias T-483 de 1999, C-366 de 1996 reiterada en la sentencia C-813 de 2014, C-045 de 1996, C-225 de 2017. Alude a lo consignado en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; en los artículos 5, 6, 198, 201, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016; en la declaración del COVID-19 como pandemia realizada el 11 de marzo del corriente por la Organización Mundial de la Salud - OMS-; en la Ley 1751 de 2015; en las Resoluciones 385 y 464 de marzo de 2020 emanadas del Ministerio de Salud y Protección Social; en los Decretos 418, 420 y 457 de marzo de 2020 expedidos por el Presidente de la República; en los Decretos 000172, 000180, 000190, 000201 de marzo del corriente, emanados del

---

<sup>6</sup> Ver en expediente digital folios 32 a 40

Gobernador de Córdoba y en los decretos municipales 0142, 0149, 0154, y 0157 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento.

### **3.7. TRÁMITE PROCESAL -RADICADO 2020-00078-**

El medio de control fue admitido por la Sala Cuarta de Decisión mediante auto fechado 30 de marzo del año 2020<sup>7</sup>, ordenándose la notificación al señor Alcalde de San Andrés de Sotavento y al señor agente del Ministerio Público. Igualmente, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir, se invitó a entes estatales y universitarios a que presentaran conceptos respecto del acto objeto de estudio.

Por último, se solicitó a la Alcaldía Municipal de San Andrés de Sotavento para que remitiera los antecedentes administrativos en especial el Decreto 0161 del 24 de marzo de 2020<sup>8</sup> y se ordenó oficiar al Departamento de Córdoba para que allegara copias del Decreto 000172 de 12 de marzo de 2020<sup>9</sup>, Decreto 180 de 16 de marzo de 2020<sup>10</sup> y Decreto 190 de 20 de marzo de 2020<sup>11</sup>. Las documentales requeridas fueron allegadas y militan dentro del plenario.

### **3.8 INTERVENCIONES**

Dentro del trámite procesal no hubo intervención por parte del ente emisor del acto administrativo. Tampoco hubo intervenciones ciudadanas.

### **3.9 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador 124 Judicial II para Asuntos Administrativos conceptuó que es improcedente juzgar la legalidad del acto administrativo objeto de control. Sostiene que el acto administrativo objeto de estudio se fundamenta principalmente en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, dictado por el Presidente de la República, el cual se enmarca dentro de las facultades policivas ordinarias para la conservación del orden público del mandatario.

Afirma que el decreto presidencial aludido no comporta un decreto legislativo, adoptado al amparo del estado de excepción (Estado de emergencia), para enfrentar la situación anormal, en la medida que no guardan relación con las causas del estado de excepción declarado, cuales fueron los elevados costos económicos y sociales generados por las medidas adoptadas para contener la propagación del virus, la repentina caída del precio del barril de petróleo y las condiciones del sistema sanitario del país, urgido de elevados recursos para financiar las adecuaciones pertinentes, precisando que todo ello desató, a juicio del Gobierno

---

<sup>7</sup> Ver en expediente digital folios 62 a 65

<sup>8</sup> Obrante a folios 92 a 102 del expediente digital

<sup>9</sup> Visible a folios 74 a 80 del expediente digital

<sup>10</sup> Obrante a folios 81 a 85 del expediente digital

<sup>11</sup> Visible a folios 86 a 91 del expediente digital

Nacional, una grave crisis económica y social, cuya superación no era viable por las vías ordinarias.

Concluye que con la expedición del acto administrativo objeto de control no hubo entonces desarrollo de un decreto legislativo, sino el cumplimiento de una función de policía, con arreglo a directrices establecidas por el Presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público<sup>12</sup>.

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1 ASUNTO PREVIO -ACUMULACION-

En atención a la remisión del expediente radicado No 23.001.23.33.000.00078.00, correspondiente al control inmediato de legalidad del Decreto No. 0164 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento-Córdoba, ordenado por la Sala Cuarta de Decisión de esta Corporación, para la respectiva acumulación con el medio de control de la referencia, se realizan las siguientes anotaciones:

La acumulación de procesos es una figura que no se encuentra consagrada en la Ley 1437 de 2011, por ello, acudiendo a la remisión normativa del artículo 306<sup>13</sup> del CPACA, se estudiará la figura de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148<sup>14</sup> del Código General del Proceso.

Se resalta que aunque el medio de control que nos ocupa no comporta la existencia de una demanda que en estricto sentido involucre pretensiones o las formalidades de estas, bajo los parámetros de la normatividad *ut supra*, y en aras de garantizar la coherencia en las decisiones que debe adoptar esta Corporación frente a un mismo asunto, igualmente en aplicación de los principios de seguridad jurídica, celeridad y economía procesal, se considera que los actos administrativos expedidos por el Alcalde del San Andrés de Sotavento, son susceptibles de acumulación, en la medida que el Decreto 0164 de 25 de marzo de 2020<sup>15</sup>, fue expedido para adicionar sendos artículos al Decreto 0161 de 24 de marzo de 2020<sup>16</sup>, y entre estos actos existe una unidad normativa, por consiguiente, lo pertinente es

---

<sup>12</sup> Ver en expediente digital concepto obrante a folios 45 a 59

<sup>13</sup> "Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo."

<sup>14</sup> "Artículo 148. Procedencia de la acumulación en los procesos declarativos. Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda. (...)"

<sup>15</sup> Radicado 23.001.23.33.000.2020-00078-00

<sup>16</sup> Radicado 23.001.23.33.000.2020.00077-00

que sobre ambos se adelante en simultáneo un mismo control inmediato de legalidad, al cumplirse los presupuestos para la acumulación de los procesos<sup>17</sup>.

## 4.2. COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan «*conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*<sup>18</sup>».

A efectos de desatar el asunto corresponde al Tribunal estudiar lo siguiente: i) Estados de excepción y generalidades del control inmediato de legalidad, ii) Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y iii) Conclusiones.

## 4.3. ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y CONTROL INMEDIADO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 faculta al Presidente de la República para que con la firma de todos los Ministros pueda declarar de forma reglada, excepcional y limitada, tres tipos de **estados de excepción** a saber: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica<sup>19</sup>; en este último evento, la declaratoria responde a situaciones fácticas que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, que en todo caso deben ser distintas a las que provocan los estados de excepción por «*guerra exterior o por conmoción interior*».

En vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para proferir los «*decretos legislativos*»<sup>20</sup> que considere necesarios para

---

<sup>17</sup> Tal y como lo ha considerado el Consejo de Estado, en el proveído de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 27, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate Adiada 28 De Mayo De Dos Mil Veinte 2020.

<sup>18</sup> El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, dispone: “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

De igual forma, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 regula el control inmediato de legalidad.

<sup>19</sup> Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

<sup>20</sup> Según el artículo 215 de la Constitución: «... Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el **Estado de Emergencia**, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

superar la situación que originó dicho estado, los cuales pueden suspender incluso las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad<sup>21</sup> se realiza por la jurisdicción contencioso administrativa respecto actuaciones administrativas –*acto administrativo, circular, disposición, medida, etc.*- de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa (*potestad reglamentaria*) que constituyan el **desarrollo de los Decretos Legislativos** expedidos durante los Estados de Excepción. Y el examen de legalidad se efectúa «*mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*»<sup>22</sup>.

Este control se concibe como una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción.

Por último, vale recordar que el Presidente de la República puede expedir diferentes tipos de decretos, así:

i) **Decretos reglamentarios:** Se expiden por el Ejecutivo nacional como suprema autoridad administrativa en ejercicio de la potestad reglamentaria<sup>23</sup> consagrada en

---

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

(...)

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

**PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento».

<sup>21</sup> El Consejo de Estado identifica como elementos característicos del control inmediato de legalidad los siguientes: a) Que se realiza dentro de un verdadero **proceso judicial**, pues lo adelanta una autoridad jurisdiccional como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y se decide mediante sentencia judicial; b) Es **inmediato o automático**, c) El ejercicio jurisdiccional del control no suspende la ejecución del acto administrativo; d) La falta de publicación no impide que el acto administrativo sea pasible del control; e) Es **integral** frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; g) Es un control **participativo** porque los ciudadanos pueden intervenir sentando su posición sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control; y por último h) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa** en tanto abarca el bloque normativo que sirve de contexto y el fundamento del acto administrativo general de que se trate.

<sup>22</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad, 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

<sup>23</sup> La **potestad reglamentaria** es la facultad constitucional atribuida de manera **permanente** a algunas **autoridades** para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida **ejecución de la ley**, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados.

Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.



el artículo 189 numeral 11<sup>24</sup> de la Constitución Política<sup>25</sup>. La norma citada consagra una cláusula general de competencia reglamentaria de la ley, es decir, que se puede ejercer sobre todas las leyes, mediante decretos, órdenes y resoluciones.

ii) **Decretos con fuerza de ley o decretos extraordinarios**<sup>26</sup>: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia<sup>27</sup>. De esta manera, el Congreso de la República otorga facultades *pro tempore* al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En esta categoría se puede encuadrar también el decreto que expide el Gobierno para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341<sup>28</sup> superior.

iii) **Decretos legislativos**: Son los que expide el Presidente de la República tanto para declarar el estado de excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Carta, como para desarrollar dicho estado, en virtud de las atribuciones legislativas de que queda revestido en forma excepcional por la declaratoria<sup>29</sup>.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos<sup>30</sup> se abre la competencia para que, desde el orden nacional, departamental y municipal en ejercicio de

---

<sup>24</sup> **Constitución Política “Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

<sup>25</sup> La Corte Constitucional en **Sentencia C-066 de 1999** expresa:

*“La potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercerla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo. (...) se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el párrafo que aquí se analiza.”*

<sup>26</sup> Definidos por el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 30 de julio de 2013, Radicado número: 11001-03-24-000-2005-00170-01 así: *“Los decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el Congreso, conforme al artículo 150-10 Superior, para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...) Igualmente, son decretos con fuerza de ley, según lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, aquellos mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas, si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.*

<sup>27</sup> **Constitución Política “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...).”

<sup>28</sup> **Constitución Política “Artículo 341.** El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.”

<sup>29</sup> Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

<sup>30</sup> En sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente: *“(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado*

*funciones administrativas*, se profieran actos administrativos de carácter general que implementen o desarrollen dichos decretos los cuales serán pasibles del control inmediato de legalidad.

#### 4.4. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Precisado lo anterior, es necesario recordar los presupuestos que determinan la procedencia del control inmediato de legalidad según la jurisprudencia. En ese sentido, se requiere que la determinación adoptada verse sobre: a) actos administrativos de contenido general, b) deben ser dictados en ejercicio de la función administrativa, y c) con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### 4.5. CONCLUSIONES

En este caso se procederá a realizar el análisis sobre el cumplimiento de los presupuestos antes mencionados con relación a los Decretos No. 0161 de 24 de marzo de 2020 y N° 0164 de 25 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento-Córdoba, de la siguiente manera:

i) Los decretos bajo examen: Decreto No. **0161** de 24 de marzo de 2020, “Por el cual se establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento” y el Decreto No. **0164** de 25 de marzo de 2020, “*Por medio del cual adiciona el Decreto 0161 del 24 de marzo de 2020, por el cual se establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del Covid-19*”, constituyen un “acto administrativo de contenido **general**<sup>31</sup>”, en tanto crean una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. De tal manera que, dichos actos no se relacionan directamente con personas determinadas o determinables.

ii) Respecto del segundo presupuesto (ser dictado por una autoridad administrativa) se tiene que los actos bajo examen fueron expedidos por el Alcalde Municipal de San Andrés de Sotavento<sup>32</sup>, en ejercicio de la **función administrativa**<sup>33</sup>, por lo cual este presupuesto también se cumple.

---

*de connotación, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.*

<sup>31</sup> La Corte Constitucional en Sentencia **C-620/04** define los actos administrativos generales como aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

<sup>32</sup> “**Artículo 315** de la Constitución Política de Colombia: Son atribuciones del alcalde:(...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”

<sup>33</sup> Entendiendo la **función administrativa** como la actividad continua y permanente mediante la cual se ejecuta la ley para satisfacer las necesidades estatales consagradas en términos generales en el artículo 2 constitucional.

iii) En torno a que los decretos municipales desarrollen o implementen **decretos legislativos**, la Sala advierte que este presupuesto no se cumple, como se procede a explicar:

El Decreto No. 0161 de 24 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad municipal con el propósito de imponer el aislamiento preventivo obligatorio de las personas en su territorio, y de esta manera fijar limitaciones al derecho de circulación<sup>34</sup>, prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, señalar las sanciones en que puede incurrir quien inobserve las medidas decretadas, entre otras.

A su vez, el Decreto 164 del 25 de marzo de 2020, fue proferido para adicionar el Decreto 0161 y su propósito es disponer de medidas en el marco del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el mandatario local, para evitar la aglomeración de personas en establecimientos de comercio y de abastecimiento, con la restricción del derecho a la circulación, a través de la imposición del denominado pico y cédula, y la estimulación a la población en general para realizar compras a domicilio. Con tal propósito, en el acto administrativo se ordena a los organismos de seguridad del estado y a la fuerza pública para hacer cumplir lo dispuesto en el decreto municipal con la realización de operativos en la jurisdicción del municipio y adelanten la imposición de comparendos a los infractores de las medidas.

En ese sentido, en ambos decretos el alcalde desarrolló en el Municipio de San Andrés de Sotavento las facultades establecidas principalmente en el artículo 315 superior, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, artículos 5, 6, 198, 201, 204 y 205 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, referidas a las atribuciones de los alcaldes para adoptar medidas tendientes a conservar el orden público en su correspondiente municipio de conformidad a las órdenes del Presidente de la República, haciendo uso de las facultades o funciones de policía.

También se sustentan los actos en cuestión en jurisprudencia relacionada con la limitación al derecho fundamental de circulación, la función de policía, la conservación del orden público y la convivencia pacífica. Así como, en la declaración del COVID-19 como pandemia realizada el 11 de marzo del corriente por la Organización Mundial de la Salud -OMS-. Igualmente, se cita la Ley 1751 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan*

---

Vale recordar que según el **artículo 2** de la **Constitución Política**, son fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

<sup>34</sup> Salvo las 34 causales de excepción a la medida contenidas en el artículo segundo del acto administrativo estudiado

otras disposiciones”; las Resoluciones 385<sup>35</sup> “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus” y 464 de marzo de 2020, “por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”, emanadas del Ministerio de Salud y Protección Social.

En cuanto a los decretos expedidos por el Presidente de la República para determinar si el acto administrativo estudiado desarrolla o implementa decretos legislativos, la Sala observa que los decretos estudiados se basaron en los Decretos 418, 420 y 457 de marzo de 2020, mediante los cuales el Gobierno Nacional imparte instrucciones en materia de orden público y fija el aislamiento preventivo obligatorio, limitando de esta forma, el derecho de circulación en aras de evitar la propagación del Covid-19.

Se advierte entonces que los Decretos No. 0161 de 24 de marzo y N° 0164 de 25 de marzo de 2020 objeto de análisis, no invocan como fundamento ningún decreto legislativo, más bien obedecen como lo sostiene la Vista Fiscal, al ejercicio de la *potestad de policía*<sup>36</sup>, propia del Presidente cuya finalidad es preservar el orden público<sup>37</sup>, la cual también comparte con los Gobernadores y Alcaldes dentro de la circunscripción territorial correspondiente.

Para mayor claridad es pertinente traer a colación la sentencia C-117 de 2006, mediante la cual la Corte Constitucional, señala que “La función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación del alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad– según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior.”

Por las razones expuestas, se puede colegir que los Decretos No. 0161 de 24 de marzo y N° 0164 de 25 de marzo de 2020, emitidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento, fueron expedidos en ejercicio de la potestad de policía

---

<sup>35</sup> La **emergencia sanitaria** fue declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo con lo establecido en el **artículo 69 de la Ley 1753 de 2015** “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

El artículo 69 de esa Ley dispuso. “**Artículo 69. Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa”.

<sup>36</sup> **Ley 1801 de 2016 “Artículo 199. Atribuciones del Presidente.** Corresponde al Presidente de la República: 1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional. 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley. 3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código. 4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”

<sup>37</sup> **Constitución Política “Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...)4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.”

que gravita en cabeza de los mandatarios locales como primera autoridad de policía del municipio.

Ahora, como los decretos objeto de estudio no desarrollan ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis generadora del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, declarado a través del Decreto 417 del 2020, estos no son susceptibles de examen a través del control inmediato de legalidad asignado a esta jurisdicción.

La Sala pone de presente que recientemente el Consejo de Estado concluyó que los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la Covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, **no son decretos legislativos**, en tanto fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del Presidente de la República<sup>38</sup>.

Específicamente al referirse a los decretos que imponen el aislamiento preventivo obligatorio, en periodos diferentes, como los Decretos 457 y 531 de 2020, el Consejo de Estado ha concluido que ellos no tienen la naturaleza de decretos legislativos que desarrollen o que fueren dictados con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que se tratan de decretos de carácter ordinario<sup>39</sup> expedidos en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, *“en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”*<sup>40</sup>.

Adicionalmente, en relación con los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, la misma Corporación ha dicho que estos *“son decretos igualmente expedidos en ejercicio de facultades ordinarias, teniendo de presente que el segundo de ellos, fue derogado expresamente por el Decreto 457 de 2020”*<sup>41</sup>.

Corolario, los decretos citados en precedencia no tienen el carácter de *«decreto legislativo»*.

Igualmente, se ha precisado que *“... cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo*

<sup>38</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N 19, Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01958-00

<sup>39</sup> De esta manera fueron catalogados los actos administrativos que imponen aislamiento preventivo obligatorio en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial de Decisión, Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto adiada 20 de mayo de 2020 radicación número: 11001-03-15-000-2020-01907-00(CA)

<sup>40</sup> Ver providencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veinticinco, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico del 14 de mayo de 2020 de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01741-00. Ver igualmente el proveído de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 18 Especial de Decisión, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, adiada 4 de junio de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02239-00(Ca)A

<sup>41</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López, del 22 de mayo de 2020, Radicación Número: 11001-03-15-000-2020-01955-00(Ca)A

del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “**decreto legislativo**” que hace dicha **declaratoria**, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales. En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que **desarrollan** la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”<sup>42</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado explica que “los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en **decretos legislativos**), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una **facultad legislativa excepcional** ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional”<sup>43</sup>.

De acuerdo con lo analizado, la Sala coincide con el Ministerio Público al señalar que no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto los Decretos No. 0161 del 24 de marzo y 0164 del 25 de marzo de 2020, no desarrollan decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción. Por consiguiente, deviene la improcedencia del mismo.

Finalmente, se resalta que lo decidido en esta providencia no comporta el carácter de cosa juzgada pues el acto administrativo en cuestión es pasible de control judicial ante esta jurisdicción, en aplicación de lo estatuido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

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,

## RESUELVE

**PRIMERO:** Decretar la acumulación de los controles inmediatos de legalidad identificados con los radicados 23.001.23.33.000.2020-00077-00 correspondiente al Decreto No. 0161 de 24 de marzo de 2020 y 23.001.23.33.000.2020-00078-00

---

<sup>42</sup> Ídem.

<sup>43</sup> Ver proveído del 11 de mayo de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, Referencia: Resolución 1290 de 20 de abril de 2020, “por la cual se da aplicación a lo establecido en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020”. M.P. Oswaldo Giraldo López.

relacionado con el Decreto No. 0164 de 25 de marzo de 2020, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre los Decretos No. 0161 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento”*, y No. 0164 de 25 de marzo de 2020, *“Por medio del cual adiciona el Decreto 0161 del 24 de marzo de 2020 por el cual se establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del Covid-19”*, expedidos por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento - Córdoba, por los motivos expuestos en es esta providencia.

**TERCERO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra los Decretos No. 0161 de 24 de marzo y 0164 de 25 de marzo de 2020, proceden los medios de control previstos en la ley.

**CUARTO:** Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento y a los Agentes del Ministerio Público, y comunicar 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.

**QUINTO:** Cumplido el término de ejecutoria, ARCHIVAR el expediente sin necesidad de nuevo auto que lo ordene.

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

  
NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA  
Magistrada

  
DIVA MARÍA CABRALES SOLANO  
Magistrada

  
LUIS EDUARDO MESA NIEVES  
Magistrado

  
PEDRO OLIVELLA SOLANO  
Magistrado