



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA**

**SALA PLENA**

**Magistrada Ponente:** *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <b>Medio de Control</b>        | Control Inmediato de Legalidad  |
| <b>Radicación</b>              | 23.001.23.33.000.2020-00198-00  |
| <b>Acto sometido a control</b> | Decreto N° 179 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Cotorra |

**SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA**

Estando dentro del término previsto en el numeral 6to del Artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a ejercer mediante Sentencia de Única Instancia el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Cotorra.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1 Acto sometido a Control**

El señor Alcalde del Municipio de Cotorra mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la Oficina Judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia simple del Decreto N° 179 del 30 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se restringe el paso y visita de ciudadanos colombianos y extranjeros al Municipio de Cotorra en el Departamento de Córdoba y se ordena a las autoridades de policía y salud pública el cumplimiento efectivo del Decreto 457 de 2020”*

El texto del Decreto en mención es del siguiente tenor literal,

**REPUBLICA DE COLOMBIA**

**MUNICIPIO DE COTORRA- CORDOBA**

**DESPACHO DEL ALCALDE**

**DECRETO 179 DEL 30 DE MARZO DE 2020**

**POR MEDIO DE EL CUAL SE RESTRINGE EL PASO Y VISITA DE CIUDADANOS COLOMBIANOS Y EXTRANJEROS AL MUNICIPIO DE COTORRA DEPARTAMENTO DE**

**CÓRDOBA Y SE ORDENA A LAS AUTORIDADES DE POLICÍA Y SALUD PÚBLICA, EL CUMPLIMIENTO EFECTIVO DEL DECRETO 457 DEL 2020**

*El Alcalde Municipal de Cotorra – Departamento de Córdoba en uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial, las que le confiere los artículos. 2, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, la Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2012 y Resoluciones 380, 385, y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decretos 417 y a 457.*

*Que el artículo 2 de la constitución política declara: 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 todo 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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley*

*Que el artículo 315 de Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.*

*Que el 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 señala que los Alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, las ordenanzas, los acuerdos y las le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del gobernador.*

*Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus- COVID-19 en el territorio nacional.*

*Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular de China. Francia, Italia y España*

*Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así.*

Que el pasado 17 de marzo el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus COVIw19 (sic) serla (sic) de un 34.2% del total de la población.

Escenario con tasa de contagio 2,68

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de un contagio de 2.68 (ver tabla 1). Para el cálculo se tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en hospitalización (Piso). En este escenario el costo total e atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

**Tabla 1 Proyecciones de casos Covid-19**

| <b>Ro: 2,68</b> | <b>Personas</b> | <b>Porcentaje</b> |
|-----------------|-----------------|-------------------|
| Casos           | 3.989.853       | 100,0%            |
| Leves           | 3.251.730       | 81,5%             |
| Críticos        | 187.523         | 4,7%              |
| Severos         | 550.600         | 13,8%             |

**Fuente: Proyecciones INS**

Que el decreto 457 en su Artículo primero, Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto

Que en el día de ayer 29 de Marzo mediante comunicado de prensa de la Gobernación de Córdoba informó a la ciudadanía en general los 2 primero casos de coronavirus – COV10w19 (sic) en los municipios de Sahagún y Lórica respectivamente.

Que los casos reportados por la autoridad de Salud del Departamento de Córdoba, son de origen externo, (Importados), en especial el de Sahagún y sin aclarar el reportado en el municipio de Lórica.

Que el Municipio de COTORRA, departamento de Córdoba no cuenta con la infraestructura necesaria para para (sic) la contención del riesgo de contagio del nuevo coronavirus – COV10W19, como tampoco personal Epidemiológico capacitado para el manejo del riesgo de contagio del coronavirus (COVID-19).

Que en cumplimiento del Artículo Primero del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en lo relacionado con logro efectivo del aislamiento preventivo obligatorio se debe limitar totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO.** Dispóngase de Controles policiales y de salud pública en las entradas y salidas de las vías de acceso del Municipio de COTORRA, departamento de Córdoba, con el fin de prever el origen de viajeros y el cumplimiento de las excepciones prevista (sic) en el Artículo 3 del decreto 457 del 22 de Marzo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** No permitir el acceso al Municipio de los ciudadanos colombianos o Extranjeros, que no cumplan con las excepciones previstas en el artículo 3 del decreto 457 de 2020.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** El viajero o visitante que aduzca ser oriundo o tener familia en el Municipio de COTORRA, departamento de Córdoba y no demuestre que puede movilizarse por estar dentro de las excepciones previstas, debe declarar su procedencia y en su defecto debe ser multado como lo orden el Artículo 7 del decreto 457 del 22 de Marzo de 2020 "Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.2.1 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTICULO TERCERO.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

**Firma el Alcalde Municipal.**

Sin constancia de su publicación en gaceta.

**1.2 De la actuación procesal surtida.**

Luego del reparto efectuado por la Oficina Judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 22 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control, es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la señora ponente dispuso la notificación al señor agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor y la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite.

**1.3 De las Intervenciones.**

Se observa que en el trámite del presente control no hubo intervención de tercero como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a Control. Así mismo no hubo intervención de expertos en las materias relacionadas con el Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Cotorra.

## II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador 124 Judicial II quien actúa como Agente del Ministerio Público una vez descrito el traslado previsto en el artículo 185 del CPACA, conceptuó al Pleno solicitando la declaratoria de improcedencia del Medio de Control frente al Decreto *Sub Censura*.

En primera medida la vista fiscal hace un pronunciamiento sobre la procedencia y naturaleza del Control Inmediato de Legalidad a la luz de lo contenido en la Ley 137 de 1994 y 1437 de 2011, decantando que la procedencia de este Control excepcional está supeditada a los siguientes requisitos: Debe tratarse de medidas o actos administrativos de carácter general y tales actos administrativos deben desarrollar un decreto legislativo, bien sea porque lo reglamente, se limite al estricto cumplimiento de lo señalado por aquél o, simplemente, lo adopte.

A renglón seguido el señor Procurador al estudiar la procedencia del Control inmediato frente al Acto *sub examine*, hace primeramente un estudio sobre la naturaleza del Decreto presidencial N° 457 de 22 de marzo de 2020, indicando sobre el mismo que ciertamente se trata de un Decreto de naturaleza ordinaria y que no fue expedido en ejercicio de la facultad excepcional- legislativa que durante los Estados de Excepción adquiere el Ejecutivo. Ahora bien, para la vista fiscal mediante el Decreto 179 del 30 de marzo de 2020 el Alcalde Municipal se limitó a acoger en su totalidad las instrucciones establecidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, el cual como quedó explicado, no es un decreto legislativo, en los términos y para los efectos previstos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. En efecto, a través del decreto revisado se dispuso la realización de controles en las entradas y salidas del municipio para garantizar el cumplimiento de las excepciones previstas en el artículo 3° del decreto presidencial, de modo que quienes no estuvieran cobijados por esas excepciones no ingresarían al ente territorial.

De suerte que, se concluye que a través de la norma revisada no hubo 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.

## III. CONSIDERACIONES

**3.1 De la competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la decisión.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151.14<sup>1</sup> del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185.1 del CPACA<sup>2</sup>.

### **3.2 Generalidades del Control Inmediato de Legalidad.**

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, teniendo como patrón común la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para hacer cesar los efectos de aquellos hechos que transforman la normalidad del Estado y sus instituciones, además y como característica general el advenimiento de tales circunstancias permite la limitación de algunos derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Es por ello, que tanto su declaratoria como su posterior ejecución se encuentran sometida a controles tanto políticos como judiciales en aras de mantener incluso en tiempos de crisis el sistema de pesos y contrapesos propio del Estado de Derecho.

El constituyente de 1991 estableció en los artículos 212, 213 y 215 superiores la figura de los Estados de Excepción cuya génesis se remonta a los distintos textos constitucionales que antecedieron a la actual Carta Magna bajo la premisa del llamado “*Estado de Sitio*”<sup>3</sup>. Siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional en tiempos de anormalidad para conjurar los efectos de distintas situaciones como pueden ser la guerra exterior, la conmoción interior o las emergencias sociales, económicas y ecológicas, que afectan directamente el normal desarrollo de la vida social de los colombianos.

Conforme a los parámetros consagrados por el Constituyente en los artículos predichos una vez se invoca cualquiera de los Estados de Excepción el Gobierno Nacional queda revestido de la facultad excepcional- legislativa, la cual le permite expedir Decretos- Legislativos para conjurar los efectos de la situación causante del Estado de Excepción, cabe apuntar, como bien lo indicó el señor agente del Ministerio Público la adquisición temporal por parte del Ejecutivo de la competencia excepcional- legislativa no lo despoja de sus competencias ordinarias como máxima autoridad administrativa y puede que, para conjurar la crisis emplee tanto las facultades extraordinarias como las ordinarias que siempre le asisten.

---

<sup>1</sup> **14.** *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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

<sup>2</sup> *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*

<sup>3</sup> *Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.*

Es de anotarse que el Constituyente y el Legislador estatutario establecieron una serie de controles para mantener incluso en tiempos excepcionales el sistema de pesos y contrapesos, de suerte que corresponde al Congreso de la Republica el ejercicio del Control Político al Gobierno sobre las razones que conllevan a la declaración del Estado de Excepción y las medidas por este adoptadas con ocasión del último.

Por su parte el control de constitucionalidad tanto del Decreto- Legislativo mediante el cual el Gobierno declara el Estado de Excepción (Que bien puede considerarse como auto habilitante) y los distintos Decretos que de esta naturaleza y en ejercicio de la facultad excepcional- legislativa expide el Ejecutivo para conjurar la situación excepcional; fue confiado a la Corte Constitucional.

Ahora bien, al Juez Contencioso Administrativo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>4</sup> y 136 del CPACA le concedieron la competencia para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos Administrativos de Carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, mecanismo judicial cuyas características y particularidades ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Plena en los acápites que preceden. Sólo corresponde decir en este estado que la procedencia del Control Inmediato está supeditada a dos presupuestos básicos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción.

Sobre su naturaleza y la forma en que debe efectuarse el control de legalidad, el tratadista y consejero de estado doctor: Ramiro Pazos Guerra, ha dicho:

*“Sobre el alcance de este Medio de Control, la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene determinado que su finalidad es evaluar la legalidad de los Actos Administrativos de Carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción, para lo cual I) debe analizar la existencia de una relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia; II) su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento (Arts. 212 a 215 CN, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedidos por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía de excepción excepcional); III) verificar la competencia de la autoridad que lo expidió; IV) la realidad de los motivos; V) la adecuación de los fines; VI) la sujeción a las formas; y VIII) la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”<sup>5</sup>*

### **3.3 Características del Control Inmediato de Legalidad.**

<sup>4</sup> Estatutaria de los Estados de Excepción.

<sup>5</sup> Pazos Guerra, Ramiro *“Medios de Control Judicial: Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la administración. Bogotá, 2016, pp 347- 348.*

A continuación, a manera de ilustración se exponen brevemente las características<sup>6</sup> que le son propias a este trámite:

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida que el mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción como en el CPACA como un Medio de Control Autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de Sentencia Judicial.
- ❖ Es un Control Automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprehender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.
- ❖ Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- ❖ Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, 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.

### **3.4. EXAMEN DE LEGALIDAD DEL ACTO OBJETO DE CONTROL, DECRETO N° 179 DEL 30 DE MARZO DE 2020.**

#### ***3. 4.1 De la procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde Municipal de Cotorra.***

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; y el artículo 136 del CPACA, la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos: I) Que el Acto controlado sea de carácter general. II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción, el primer presupuesto se cumple por cuanto, el Decreto N°179 expedido por el Alcalde, del ente municipal, es un Acto Administrativo de carácter general.

En cuanto al el segundo requisito de procedencia la Sala considera necesario verificar las normas que sustentan el decreto objeto de control, en ese orden de ideas, se advierte que el mismo es proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le asisten

---

<sup>6</sup> Al respecto ver Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejero Ponente. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



al Alcalde Municipal, especialmente las contenidas en los artículos 202, 209, 314 y 315 de la Constitución Nacional y en las Leyes 136 y 1523 de 2012, y las Resoluciones N° 380, 385 y 407 del 2020 y los Decretos Presidenciales 417 y 457 de 2020.

Ahora bien, en los considerandos del Decreto revisado, tiene como sustento: **I** en los **Artículos 2<sup>7</sup>, 209<sup>8</sup> y 315<sup>9</sup> de la Constitución Política**, en la medida que las decisiones adoptadas se enmarcan dentro de los fines esenciales del Estado, al amparo de la función administrativa y en desarrollo de las facultades que le asisten al Alcalde Municipal. **II) Artículo 91<sup>10</sup> de la Ley 136 de 1994, al adoptar**, las disposiciones que en materia de orden público dictó el Presidente de la República.. **III) Resoluciones N°380<sup>11</sup> y 385<sup>12</sup> del 10 y el 12 de marzo de 2020 respectivamente emanadas del MinSalud**, mediante las cuales el Ministerio de Salud como autoridad sanitaria expidió medidas para hacer frente a los efectos del Covid-19 y declaró la emergencia sanitaria por el término de 3 meses en todo el territorio nacional. **IV) Decreto 457<sup>13</sup> del 22 de marzo de 2020**, mediante el cual el señor Presidente de la República en ejercicio de sus facultades ordinarias y en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la Resolución N°385 del 12 de marzo de 2020 dispuso el primer ciclo de aislamiento preventivo obligatorio, Decreto que desarrolla el Acto *sub examine*.

Sobre el Decreto 457 de 2020 vale la pena indicar que no fue expedido en ejercicio de la potestad legislativa que en tiempos de excepción adquiere el Ejecutivo Nacional pues no invoca en sus considerandos el Estado de Excepción estatuido en el artículo 215 superior y no se encuentra firmado por los 18 ministros del Gabinete Presidencial<sup>14</sup>, para mayor

---

<sup>7</sup> **ARTICULO 2o.** *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.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

<sup>8</sup> **ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

(...)

<sup>9</sup> **ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

(...)

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

(...)

<sup>11</sup> *Por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID2019 y se dictan otras disposiciones.*

<sup>12</sup> *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.*

<sup>13</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.*

<sup>14</sup> *El Decreto en comento solo lo rubrican los titulares de las carteras de: Interior, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Trabajo, Minas y Energía, Comercio Industria y Turismo, Educación Nacional, Vivienda, Ciudad y Territorio, TICS, Transporte y el Director del Dpto Advo de la Función Pública.*

certeza vale mirar las competencias que invoca<sup>15</sup> el Decreto en comento para evidenciar que el mismo se expide en ejercicio de las competencias ordinarias que en todo tiempo le asisten al Presidente de la Republica como garante del orden público nacional.

La Sala se permite precisar que, aunque en el Acto objeto del presente control se hace mención del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica previsto en el artículo 215 superior, no es menos cierto que el Desarrollo del Decreto N°179 expedido por el Alcalde de Cotorra es ajeno al Decreto Presidencial en mención y los demás que al amparo de dicho Estado expidiera el Gobierno Nacional para conjurar la emergencia social derivada de los efectos del Covid-19.

Corolario de lo dicho y aunque de manera formal en el Acto Controlado se hizo mención del Decreto 417 de 2020 el cual reviste la categoría de legislativo, no es menos cierto, que materialmente el Acto objeto del presente control no desarrolla disposición alguna de este Decreto, por el contrario, y se itera, el Decreto dictado por el Alcalde de Cotorra obedece a competencias ordinarias en materia de policía y en él se desarrollan los presupuestos del Decreto 457 de 2020 que como se indicó no reviste la calidad de Decreto Legislativo. En ese sentido es válido citar lo considerado por el H. Consejo de Estado en un asunto de igual semejanza fáctica al que ahora nos ocupa y en el cual se estimó *“El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad». Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.”*<sup>16</sup>

El análisis hecho en precedencia nos permite concluir, que el Acto objeto de control incumple con el segundo presupuesto para la procedencia del C.I.L, en tanto, no desarrolla un Decreto Legislativo. En consecuencia, el Decreto N°179 expedido por el Alcalde de

---

<sup>15</sup> EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016,

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Once Especial de Decisión. Rad. 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A. Auto del 22 de abril de 2020. Consejera Ponente. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

Cotorra, aunque se trata de un Acto Administrativo de carácter general no desarrollo disposición alguna emanada del ejecutivo nacional vía Decreto Legislativo para conjurar la crisis originada por el Covid-19, por el contrario el Decreto objeto del presente control desarrolla y aplica el Decreto N° 457 del 22 de marzo hogaño, Decreto de naturaleza ordinaria. Quiere decir ello que el Decreto N°179 mediante el cual el Alcalde Municipal de Cotorra desarrolló el Decreto Presidencial N°457 de 2020, no es pasible de controlar su legalidad mediante el presente Control Inmediato.

El Pleno se permite precisar que la presente decisión no comportará frente al acto traído a control los efectos de cosa juzgada en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, como quiera que dichos efectos se predicen frente a los aspectos de ilegalidad analizados y definidos en la Sentencia, los cuales no concurren al *sub lite* en razón de la improcedencia del presente Medio de Control lo cual no le permite a esta Colegiatura analizar de fondo si el Decreto traído a control se ajusta a derecho. En tal medida el Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Cotorra será pasible del control judicial ante esta jurisdicción conforme a las reglas y procedimientos que para ello establece la Ley 1437 de 2011.

#### **1.4 Conclusión del Análisis.**

Al haberse decantado que el Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Cotorra no fue expedido en desarrollo de ninguno de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que por el contrario el mismo nace a la vida jurídica en desarrollo del Decreto N° 457 del 2020, norma de carácter ordinario, es necesario declarar la improcedencia del Medio de Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto.

Así mismo se dispondrá que la presente decisión no hace tránsito de cosa juzgada y que por tanto el Acto ahora traído a control será pasible de ser demandado ante esta jurisdicción conforme a las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

## **IV. DECISIÓN**

Se declarará la improcedencia del Medio de Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Cotorra, en tanto, dicho Acto Administrativo no desarrolla Decreto Legislativo alguno, de los dictados con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, vigente entre el 17 de marzo y el 17 de abril hogaño y se dispondrá que este proveído no tendrá efectos de cosa juzgada frente al mentado Decreto.

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

## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA** del Medio de Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se restringe el paso y visita de ciudadanos colombianos y extranjeros al Municipio de Cotorra en el Departamento de Córdoba y se ordena a las autoridades de policía y salud pública el cumplimiento efectivo del Decreto 457 de 2020*” expedido por el Alcalde de dicha localidad, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO: ADVERTIR** que lo aquí resuelto **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA** según se indicó en la motivación, de suerte que el Decreto N°179 del 30 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se restringe el paso y visita de ciudadanos colombianos y extranjeros al Municipio de Cotorra en el Departamento de Córdoba y se ordena a las autoridades de policía y salud pública el cumplimiento efectivo del Decreto 457 de 2020*” expedido por el Alcalde de dicha localidad será pasible del control judicial, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

**TERCERO: EJECUTORIADO** este proveído dispóngase el **ARCHIVO** del expediente previas las anotaciones a las que hubiere lugar.

## NOTIFIQUESE COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia que la presente providencia fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Los Honorables Magistrados,



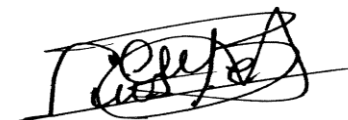
**DIVA MARÍA CABRALES SOLANO**  
Magistrada



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**  
Magistrado



NADIA PATRICIA BÉNTEZ VEGA  
Magistrada



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**  
Magistrado