



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA  
SALA PLENA DE DECISIÓN**

**Magistrado ponente Pedro Olivella Solano**

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

**SE DECLARA LA IMPROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020.00065-00
<b>Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad</b>	Decreto 058 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Tierralta/Córdoba, por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio.
<b>Tesis del Tribunal</b>	<p>Para el Tribunal Administrativo de Córdoba el presente acto administrativo no es objeto del CIL ya que no se expidió como desarrollo de ningún decreto legislativo, sino en cumplimiento de la orden presidencial contenida en el artículo 2º del Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones frente a la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19 y el mantenimiento del orden público.</p> <p>La situación de Emergencia Sanitaria prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 y declarada por el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, aunque se trata de una situación especial, no constituye por sí misma un estado de excepción constitucional.</p> <p>Esta tesis ha sido acogida unánimemente por el Tribunal Administrativo de Córdoba en fallos precedentes. Ver por ejemplo: Sentencias del 11 de junio de 2020, Radicados: 23.001.23.33.000.2020-00064-00 y 23.001.23.33.000.2020-00171-00, MP: Dra. DIVA MARÍA CABRALES SOLANO. Sentencia del 18 de junio de 2020, Radicado: 23.001.23.33.000.2020-00103-00, MP: Dra. NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA y auto del 1 de junio de 2020, Radicado: 23.001.23.33.000.2020.00285.00, MP: Dr. LUIS EDUARDO MESA NIEVES.</p>

**I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE EXPEDICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO  
SOMETIDO A CIL**

- El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, en cabeza del Dr. FERNANDO RUIZ GÓMEZ, expidió la Resolución 385 de esa misma fecha, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

- El 17 de marzo de 2020 el Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, con la firma de todos sus ministros, expidió el Decreto Legislativo 417 de esa misma fecha, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, por el término de treinta (30) días calendarios, dada la gravedad de las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.
- El 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional<sup>2</sup> expidió inicialmente el Decreto ordinario 418 de esa misma fecha, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, en el cual esencialmente se establece la jerarquía y la coordinación de las medidas que deben adoptar en ese sentido las autoridades territoriales.
- Ese mismo 18 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió además el Decreto 420 de esa fecha, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, el cual fue derogado en los tres días posteriores.
- El 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional<sup>3</sup> expidió el Decreto ordinario 457, *“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”*. En su artículo 2º el mencionado decreto dispuso: *“Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”* En su artículo 8º derogó al Decreto 420 del 18 de marzo de 2020<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Conforme lo dispone el artículo 115 de la Constitución Política de Colombia el Gobierno Nacional lo conforman el Presidente de la República y sus ministros del despacho o directores de departamentos administrativos, de manera conjunta o el ministro o director correspondiente en cada negocio particular.

<sup>3</sup> En el caso del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 fue suscrito por 12 de los 18 ministros y por el Director de la Función Pública, por lo que formalmente no es un Decreto Legislativo, los cuales deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros (art. 214 de la CPC).

<sup>4</sup> El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 también fue derogado; con posterioridad al mismo y a la fecha de esta providencia, el Gobierno Nacional ha expedido los siguientes decretos ordinarios en materia de aislamiento preventivo: 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo y 749 del 28 de mayo, que lo mantiene vigente hasta el 1 de julio de 2020.

- El 25 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Tierralta – Córdoba, Dr. DANIEL ENRIQUE MONTERO MONTES, expidió a su vez el Decreto municipal 058 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-2019 y se dictan otras disposiciones”*.
- El mencionado decreto municipal fue remitido a este Tribunal Administrativo para que fuera objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

## II. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

**Decreto 058**  
(25 de marzo de 2020)

*“POR EL CUAL SE ORDENA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE TODAS LAS PERSONAS HABITANTES EN EL MUNICIPIO DE TIERRALTA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*.

El mencionado acto en su parte resolutive dispuso:

### DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** en armonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional y Departamental, **ORDENESE** el aislamiento preventivo OBLIGATORIO de todas las personas habitantes en el Municipio de Tierralta, a partir de las cero horas (00:00a.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- 2019.

**ARTÍCULO SEGUNDO: garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio:** para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permite el derecho a la circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

- 1-Asistencia y prestación de servicios de salud
- 2-Aquisición de bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- 3-Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.
- 4-Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
- 5-Por causa de fuerza mayor o caso fortuito
- 6-La prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
- 7-La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
- 8-Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
- 9-Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

**10-** La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad –alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

**11-**La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos – fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

**12-**La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, supermercados mayoristas y minoristas, quienes podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

**13-**Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

**14-**Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

**15-**La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

**16-**La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

**17-**El funcionamiento de la infraestructura crítica - computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

**18-**El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

**19-**Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

**20-**La prestación de servicios bancarios y financieros y actividades notariales.

**21-**El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

**22-**El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

**23-**Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

**24-**Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

**25-**La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso a requieran acciones de reforzamiento estructural.

**26-**Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales - BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

**27-**El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

**28-**La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

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

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

**ARTÍCULO TERCERO:** Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio municipal que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19", y las actividades permitidas en el artículo anterior.

**ARTÍCULO CUARTO:** Exhortar a todos los habitantes del Municipio de Tierralta para que en la medida de sus posibilidades y en cumplimiento estricto del AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, eviten desplazarse para adquirir productos de primera necesidad en las tiendas y supermercados y en lugar de ello lo hagan telefónicamente aprovechando los servicios de domicilio con que cuentan dichos establecimientos.

**ARTÍCULO QUINTO:** Con el objeto de evitar aglomeraciones se ordena a los establecimientos de comercio exceptuados en el decreto de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, pero especialmente a los supermercados, realizar ventas a una persona por familia de acuerdo con el número de cédula conforme al siguiente PICO Y CEDULA:

DÍA	FECHA	8:00am-12:00m Último Dígito Cédula	2:00pm-6:00pm Último Dígito Cédula
Miércoles	25 de marzo	1	2
Jueves	26 de marzo	3	4
Viernes	27 de marzo	5	6
Sábado	28 de marzo	7	8
Domingo	29 de marzo	9	0
Lunes	30 de marzo	1	2
Martes	31 de marzo	3	4
Miércoles	1 de abril	5	6
Jueves	2 de abril	7	8
Viernes	3 de abril	9	0
Sábado	4 de abril	1	2
Domingo	5 de abril	3	4
Lunes	6 de abril	5	6
Martes	7 de abril	7	8
Miércoles	8 de abril	9	0
Jueves	9 de abril	1	2
Viernes	10 de abril	3	4
Sábado	11 de abril	5	6
Domingo	12 de abril	7	8

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

**PARÁGRAFO DOS.** La medida se mantendrá inicialmente hasta las 11:59 pm el día 12 de abril de 2020.

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

**ARTICULO SEXTO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes:** **PROHIBASE** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir del día domingo 22 de marzo de 2020 y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO SEPTIMO: ORDENAR** a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberá realizar los operativos de rigor en toda la jurisdicción del Municipio de Tierralta, y procederá aplicar las medidas correctivas de su competencia, de igual manera deberán hacer comparecer mediante las ordenes de comparendo a los infractores, ante las autoridades administrativas competentes para la imposición de la medida correctiva a que hubiere lugar, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 del 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), y demás que regulen comportamientos contrarios a la convivencia, la tranquilidad y relaciones entre las personas. Así mismo aquellos comportamientos que se encuentren tipificados dentro del Código Penal Colombiano.

**ARTICULO OCTAVO: 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 2.8.8.1.4.2.1. del Decreto 780 de 2016 a la norma que sustituya, modifique o **derogue**.

**ARTICULO NOVENO:** El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos rindió concepto en el que considera que, además de la procedencia del medio de control, el Decreto 058 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Tierralta supera el juicio de legalidad y se encuentra ajustado a derecho. Formuló, en síntesis, las siguientes consideraciones:

Desde ya conviene distinguir entre la medida de aislamiento preventivo con la de toque de queda prevista en el Código Nacional de Policía artículo 202 – 6. Para este agente del Ministerio Público la medida de aislamiento resulta de mayor restricción o intromisión al derecho a libertad de locomoción de las personas que el simple toque de queda, pues, ésta última sólo implica una restricción a la libertad de circulación de las personas (art. 38 literal a, Ley 137/1994), al cabo que aquella además de dicha limitación impone la separación de las personas individual y colectivamente (población) en todos sus componentes sociales, deportivos, familiares, académicos, religiosos, de salud, condiciones de existencia, etc. Es decir, mientras el toque de queda apenas limita el tránsito o circulación por las sendas públicas, el aislamiento impone no sólo dicha circulación sino distanciarse de todas las actividades humanas, apenas reduciéndose al núcleo familiar, y ello, siempre y cuando no existan, razones para también aislar un miembro de dicha familia por razones de salubridad.

Explica que como el Decreto 058 del 25 de marzo de 2020 del ámbito municipal, replica el contenido del “Decreto legislativo” 457 del 22 de marzo de 2020, no es dable hacer el pertinente juicio de proporcionalidad sin menoscabar las competencias de la H. Corte Constitucional (art. 314, Parágrafo Único), porque en ese Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y sus posteriores, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, es decir, independientemente de cualquier dictado infra decreto legislativo, ya el aislamiento preventivo había sido mandado con carácter imperativo para todos los habitantes del territorio nacional, con las excepciones

allí contempladas y ese mismo decreto dispuso respecto de los Gobernadores y Alcaldes, como agentes en materia del orden público del Presente de la República (Artículos 303 y 315 – 2 de la C.P.), que adopten "...instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio...", lo que se traduce sencillamente en dar cumplimiento a la orden impartida en materia de aislamiento preventivo ya decretada por el Gobierno Nacional.

Por todo lo anterior considera "que lo único que resulta admisible en éste juicio de legalidad es establecer si el mandatario territorial se extralimitó u omitió algunas de las disposiciones ya prescritas por el Gobierno Nacional en los respectivos decretos legislativos que impusieron el confinamiento preventivo general en toda la república, sin justipreciar el aislamiento en sí mismo considerado."

En consecuencia concluye:

El Decreto 058 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta, en gran medida no hace más que replicar el Decreto Legislativo 457 del 22 (sic) de marzo de 2020 dictado por el Gobierno Nacional. El decreto municipal sólo contempla una medida que no está reglada en el decreto legislativo, y está prevista en su artículo 5, para evitar aglomeraciones en los establecimientos de comercio y en general para hacer compras en los sitios excepcionados, a través de la fórmula del PICO Y CEDULA, consistente en que en días determinados sólo podrán realizar compras quienes conforme la terminación de su último número de cédula les corresponda el día asignado en el decreto.

La medida a mi juicio conexas y correspondiente con el decreto legislativo de aislamiento preventivo obligatorio, además de ser proporcionada por resultar legítima, útil y adecuada para los fines del mismo, por lo que considero debe superar el juicio de legalidad. A más de lo cual, no vulnera ningún precepto constitucional o legal.

#### **IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

##### **1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)**

Para efectos de determinar la naturaleza y alcances del CIL es necesario examinar las normas legales que lo consagran y regulan, lo mismo que los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

##### **1.1. Marco legal**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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. En armonía con esa ley estatutaria, la Ley 1437 de 2011 que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (CPACA), reguló este medio de control en sus artículos 136, 151-14 y 185, disposiciones que conforman su principal sustento legal.

## 1.2. Marco jurisprudencial

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

## 2. Características del Decreto 058 de 2020 expedido por el alcalde de Tierralta

- Es un acto administrativo general en cuanto no involucra ningún derecho subjetivo de ningún particular en concreto.
- Fue proferido por una autoridad eminentemente administrativa (Alcalde Municipal) y en ejercicio de las funciones de esa naturaleza, en especial las facultades establecidas en el artículo 315 superior, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y los 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*”, facultades estas que están referidas a las atribuciones de los alcaldes para adoptar medidas tendientes a conservar el orden público en su municipio de conformidad a las órdenes del Presidente de la República, haciendo uso de las facultades o funciones de policía.
- Implementa en el ámbito municipal la política de aislamiento preventivo obligatorio formulada por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>5</sup>, en armonía con la

---

<sup>5</sup> Que no tiene el carácter de “Decreto legislativo”, como lo consideró el Ministerio Público.



Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria.

### 3. Improcedencia del control inmediato de legalidad

Conforme a sus anteriores características, el Decreto 058 del 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tierralta – Córdoba, no es objeto del control inmediato de legalidad ya que no se trata de un acto administrativo expedido “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, sino en virtud de la “Emergencia Sanitaria”, la cual a pesar de constituir una situación jurídica especial, difiere normativamente de los estados de excepción, en este caso del estado de emergencia previsto en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

El hecho de que la pandemia del COVID – 19 haya sido la causa común para la declaratoria de la Emergencia Sanitaria por una parte y por otra del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, no constituye *per se* un fundamento jurídico para considerar que las medidas de carácter general que se adopten en virtud de la primera deban someterse al control inmediato de legalidad previsto únicamente para las medidas que se derivan de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En efecto, la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos es una figura prevista en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015<sup>6</sup>, cuya declaratoria corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social, “*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*” y es una medida con fines técnico - sanitarios acorde a los lineamientos del Reglamento Sanitario Internacional<sup>7</sup>.

La emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos habilitan al MSPS para que determine las acciones que se requieran para superar las circunstancias que la generaron, con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud; pero no le otorga a la Rama Ejecutiva del Poder Público ninguna facultad extraordinaria y las medidas que adopte están íntegramente sometidas a las leyes vigentes, a diferencia de los

---

<sup>6</sup> Que continua vigente según lo dispuesto por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

<sup>7</sup> El Reglamento Sanitario Internacional, o RSI (2005), representa un acuerdo entre 196 países, incluidos todos los Estados Miembros de la OMS, que convinieron en trabajar juntos en pos de la seguridad sanitaria mundial.

Mediante el RSI, los países acordaron desarrollar su capacidad de detectar, evaluar y notificar eventos de salud pública. La OMS cumple una función de coordinación del RSI y, junto con sus asociados, ayuda a los países a crear esas capacidades.

Tomado a la fecha del siguiente enlace de la OMS: <https://www.who.int/ihr/about/es/>

estados de excepción en los cuales el Presidente de la República se reviste de funciones legislativas, por lo que se justifica el control automático de los actos administrativos que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos.

Sin necesidad de entrar a controvertir los argumentos de las llamadas “tesis garantistas” que desde la jurisprudencia y la doctrina propenden por un control inmediato de legalidad extensivo, en estos casos de los decretos que ordenan el “aislamiento preventivo obligatorio” dentro del contexto de la pandemia por COVID-19, el Tribunal Administrativo de Córdoba ha considerado que no son objeto del CIL porque formalmente no invocan ningún decreto legislativo<sup>8</sup>, ni tampoco han sido expedidos en virtud de facultades extraordinarias, sino principalmente con fundamento en las facultades ordinarias de policía y de salubridad pública<sup>9</sup>.

Tampoco se justificaría aplicar una interpretación extensiva, porque tal como lo ha dejado sentado el tribunal, dichos decretos son objeto del medio de control ordinario de nulidad, para lo cual los términos judiciales están habilitados en garantía del acceso a la administración de justicia y la decisión aquí adoptada no hace tránsito a cosa juzgada.

#### **4. Decisión**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, 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 058 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-2019 y se dictan otras disposiciones”*, suscrito por el alcalde municipal de Tierralta – Córdoba, por no haber sido expedido como desarrollo de ningún decreto legislativo.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

**TERCERO:** Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del municipio de Tierralta- Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

---

<sup>8</sup> Salvo la mención del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”; pero como una referencia de contexto, sin desarrollar ningún aspecto del mismo.

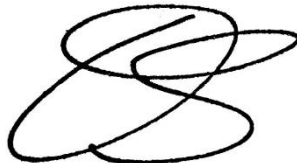
<sup>9</sup> Ver por ejemplo los Radicados: 23.001.23.33.000.2020-00064-00; 23.001.23.33.000.2020-00171-00; 23.001.23.33.000.2020-00103-00, y 23.001.23.33.000.2020.00285.00.

**CUARTO:** Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

La anterior sentencia por medio de la cual se declara la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto 058 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Tierralta en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-2019 y se dictan otras disposiciones”*, suscrito por el alcalde municipal de Tierralta – Córdoba, por no haber sido expedido como desarrollo de ningún decreto legislativo, fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.

Los magistrados,



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**



**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**



**DIVA MARÍA CABRALES SOLANO**



**NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA**  
Magistrada