



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

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

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

Medio de Control.	Control Inmediato de Legalidad
Radicación.	23.001.23.33.000.2020-00064-00
Demandante.	Municipio de Tierralta
Demandado.	Decreto N° 054 del 20 de marzo de 2020

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°054 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

El señor Alcalde del Municipio del Municipio de Tierralta 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 054 del 20 de marzo de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de orden público transitorias en el Municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del CORONA VIRUS (COVID-19) y se dictan otras disposiciones*”.

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

ALCALDIA MUNICIPAL DE TIERRALTA

DECRETO NÚMERO 054 DE 2020

“Por el cual se adoptan medidas de orden público transitorias en el Municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del CORONA VIRUS (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TIERRALTA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las contenidas en los artículos 1, 2, 44, 45, 49, 95, 209, 314, 315 de la Constitución Política de Colombia, y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior, y el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012 y



CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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.

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistir y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

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

Que de conformidad con la Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

Que el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones” dispone: “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos (...) y la salubridad pública (...)”. Igualmente describe que: “Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de (...) la salud de las personas”. Así mismo, el artículo 12 de la misma normatividad, establece que “Los (...) alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos (sic) con las competencias necesarias para conservar (...) la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

Que la Ley 9ª de 1979, dicta medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.



Que el artículo 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 asignen 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, entre otras, las siguientes funciones: (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador; y (ii) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que la Organización Mundial de la Salud –OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del covid-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que así mismo, el gobernador de Córdoba se pronunció mediante Decreto No. 000180 del 16 de marzo de 2020 y decretó el toque de queda en el departamento de Córdoba adoptando medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19.

Que ante la evolución del COVID-19 en el territorio colombiano, y conforme a las proyecciones de afectación por el COVID-19 realizadas por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Que mediante decretos No. 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional con el fin de coordinar y armonizar las medidas que las entidades territoriales hubieren emitido para prevenir la propagación del COVID-19 en sus territorios, impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19, y con esto garantizar el acceso y abastecimiento de la población de los bienes y servicios de primera necesidad.

Que con el fin de ajustarse a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional mediante decretos No. 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno Departamental, mediante Decreto No. 000190 del 20 de marzo de 2020, modificó y adicionó el Decreto No.000180 del 16 de marzo de 2020, adoptando medidas enmarcadas dentro de los principios de



seguridad, razonabilidad, prevalencia del interés general y proporcionalidad en aras de salvaguardar los derechos fundamentales.

Que, en mérito de lo antes expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: En armonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional y Departamental, se decretan las siguientes medidas en materia de orden público en el municipio de Tierralta:

1.1. **ORDENESE** el aislamiento preventivo **OBLIGATORIO** en el municipio de TIERRALTA, prohibiendo la libre circulación de las personas, de la siguiente forma:

- Para menores de edad, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.
- Para mayores de 70 años, a partir del viernes 20 de marzo, a las 7:00 de la mañana, hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas, entre 18 a 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para movilizarse, desde el día 20 de marzo, hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 7:00 p.m. a 6:00 a.m.

PARÁGRAFO UNO: A la medida dispuesta en el presente artículo, se le aplicarán las excepciones previstas en los párrafos número uno, dos, tres y cuatro del Decreto No. 000190 del 20 de marzo de 2020 expedido por el gobernador del departamento de Córdoba, el cual hace parte integral del presente acto administrativo.

1.2. **PROHÍBASE** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (06:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

1.3. **PROHÍBANSE** las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (06:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto dará lugar a la aplicación de las medidas y sanciones establecidas en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

ARTÍCULO CUARTO: El presente decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en el municipio de TIERRALTA, Córdoba, a los 20 días del mes de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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 27 de marzo 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, la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite y finalmente el decreto de pruebas.

1.3. De las Intervenciones

La Sala Plena se permite dejar constancia que dentro del presente trámite no hubo intervención de terceros 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°054 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta.

1.4. De la probanza obrante al plenario

En el auto admisorio la señora magistrada sustanciadora dispuso oficiar al Municipio de Tierralta y al Departamento de Córdoba o en su defecto descargar de la página oficial de esta última entidad, copia de los Decretos 180 del 16 de marzo de 2020 y 190 del 20 de marzo del 2020, emitidos por el Gobernador del Departamento de Córdoba, los cuales fueron aportados y hacen parte del expediente digital levantado para el presente Medio de Control.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 124 Judicial II quien actuó como agente del Ministerio Público dentro del presente trámite y en el término previsto en el artículo 185 del CPACA, presentó a consideración de esta Sala Plena su concepto dentro del *sub lite* en cual solicitó de la Corporación la declaratoria de improcedencia del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 054 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Tierralta.

El señor procurador luego de hacer un recuento sobre la naturaleza y fundamento constitucional de los Estado de Excepción y de los Decretos que bajo su amparo expide el Ejecutivo en ejercicio de la facultad excepcional legislativa, precisó los presupuestos de procedencia del presente Medio de Control siendo estos: I) Que se trate de un Acto



Administrativo de carácter general y II) que tales actos administrativos deben desarrollar un decreto legislativo; de suerte que si en el acto administrativo faltare alguno de tales requisitos, no habrá lugar al control excepcional oficioso, por parte de la Justicia Contencioso Administrativa. El acto entonces solo sería controlado en la medida que haya formulación de demanda por parte de quien tenga interés en desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el respectivo acto.

A reglón seguido la vista fiscal hace un pronunciamiento sobre la postura fijada en estos juicios por la Sección Segunda, Subsección A decantada en el Auto de ponente fechado 15 de abril de 2020, en la cual el ponente el señaló que por el confinamiento y la suspensión de términos ordenadas por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz del COVID-19 y con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, estaban sujetos a control inmediato de legalidad, no solamente los actos generales que desarrollan los decretos legislativos, sino también todos los actos generales que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar la emergencia, aunque correspondan a competencias propias de situaciones de normalidad, manifestando el agente no compartir tal razón básicamente porque la procedencia del control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción fue establecida por el Legislador Estatutario (Artículo 20 Ley 137 de 1994). Así pues, en virtud del principio de separación de poderes (Artículo 113 Constitucional), la Jurisdicción Contencioso Administrativa no está habilitada para asumir las competencias del Legislador y extender el control inmediato de legalidad a medidas diferentes de las señaladas en la ley.

Por último y arrojando al caso concreto del asunto estima el señor Procurador que, si bien el decreto sometido a control es un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de actividad administrativa durante el estado de excepción, (declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020), lo cierto es que no desarrolló ningún decreto legislativo, dictado por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis económica y social e insiste que las decisiones adoptadas en el Acto Administrativo objeto del presente control obedecen a un desarrollo de las competencias que le asisten al Alcalde como primera autoridad de policía del Municipio, de suerte que si la medida fue adoptada en desarrollo de una norma diferente de un decreto legislativo, su control jurisdiccional está sometido a las vías ordinarias, las que requieren para su activación de la iniciativa ciudadana (Artículo 40 numeral 6 Superior7), mas no a través del control inmediato de legalidad, de carácter excepcional y restringido, razón suficiente para declarar la improcedencia del presente medio de control.

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 151.14¹ 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 CPACA²

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.

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de Control Automático, con él mismo se pretende ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.

Sobre su naturaleza y la forma en que debe concretarse ha expuesto la Doctrina Nacional:

“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”³

3.3. Características del Control Inmediato de Legalidad

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características⁴ que lo son propias a este trámite:

¹ **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.

²1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

³ 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.

⁴ 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.



- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida que él mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado 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 aprender 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. De los Estados de Excepción y su relación con el Control Inmediato de legalidad

La figura del Estado de Excepción es propia del constitucionalismo iberoamericano y está presente casi que con igual redacción los textos constitucionales de España⁵, México⁶ y Chile⁷, 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.

En el caso colombiano el constituyente de 1991 estableció en los artículos 212, 213 y 215 superiores la figura de los Estado 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*”⁸, siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo

⁵ Artículo 116 de la Constitución Española y 13 de la Ley orgánica 4/1981.

⁶ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

⁸ Consagrado entre otras en los artículos 108 de la constitución de 1832 y 121 de la Constitución de 1886.



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 revisto 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 anotar, 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.

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 República 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 1994⁹ 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. Solo corresponde decir en este estado que la procedencia del Control Inmediato está supeditada a 2 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 Estado de Excepción.

IV. De la procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°054 expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta

Como bien se indicó en los párrafos que preceden de acuerdo con la sana dialéctica contenida tanto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como en el artículo 136 del CPACA,

⁹ Estatutaria de los Estados de Excepción.



la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos 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, así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia en la cual expuso *“De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”*¹⁰ y sobre la naturaleza de este tipo de Actos Administrativos precisó *“Por su parte, 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 se consideró 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”*¹¹.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia y a fin de verificar la procedencia del medio de control frente al Acto traído a Control de este Pleno, estima la Colegiatura que se supera el primer presupuesto en la medida que el Decreto N° 054 expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta se trata de un Acto Administrativo de carácter general.

Para estudiar el segundo requisito de procedencia la Sala considera necesario verificar las normas que se invocan al interior del Decreto controlado, en ese sentido se advierte que el mismo es proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le asisten al alcalde especialmente las normadas en los artículos 1, 2, 44, 45, 49, 95, 209, 314, 315 de la Constitución Política de Colombia, y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020¹² del Ministerio del Interior, y el artículo 3° de la Ley 1523 de 2012.¹³

Ahora bien, en los considerandos del Decreto traído a control se hizo referencia a las siguientes normas: **I) Los artículos 2, 44, 45, 49, 95 y 315 de la Constitución Nacional**, en tanto las medidas adoptadas se enmarcan dentro de los fines esenciales del Estado, en procura por la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la garantía del cuidado a la salud personal y comunitaria y dentro de las facultades que le asisten al alcalde municipal como garante del orden público. **II) La Ley 1751 de 2015**¹⁴

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primer. Auto del 31 de marzo de 2020. Radicado: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente. Dr. Oswaldo Giraldo López.

¹¹ *Ibidem*.

¹² 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.

¹³ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.



conforme con la cual es responsabilidad del Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (art 2). **III) La Ley 1523 de 2012**¹⁵, sobre la gestión del riesgo, entendida como el “*proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible*”, en concreto, a los responsables de la gestión del riesgo (art 2) y al principio de protección (art 3). **IV) La Ley 9 de 1979**¹⁶ con miras a prevenir y controlar epidemias, en la misma se establecen medidas como el aislamiento el cual no solo puede recaer sobre quienes padecen las enfermedades, sino que también pueden quedar sujetos a ella los demás integrantes del conglomerado, cuando ello fuere necesario para contener el contagio masivo. **V) La Ley 1801 de 2016**¹⁷ en tanto en el Acto traído a control se adoptan medidas de policía, de las cuales el Alcalde Municipal es garante. **VI) La Ley 136 de 1994**¹⁸ en tanto dicha norma señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignen la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo. **VII) La Resolución N°385 del Minsalud** por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19. **VIII) El Decreto Departamental 180 del 16 de marzo de 2020** mediante el cual el Gobernador de Córdoba decretó el toque de queda en el departamento de Córdoba adoptando medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19. **IX) El Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020**, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional. **X) Los Decretos 418¹⁹ y 420²⁰ del 18 de marzo de 2020** mediante los cuales el Gobierno Nacional dictó instrucciones en materia de orden público dentro de la emergencia sanitaria acaecida por la acción del Nuevo Coronavirus Covid-19 en el país.

La Sala Plena se permite precisar que, aunque en el Decreto traído a control se enuncia el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las medidas de Aislamiento, ley seca y prohibición de reuniones en él contenidas no desarrollan dicho Decreto-Legislativo, sino que por el contrario dan alcance a la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020²¹ expedida por el señor Ministro de Salud y a las medidas sanitarias adoptadas por el Gobernador del Departamento de Córdoba mediante el Decreto N°180 del

¹⁵ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

¹⁶ Por la cual se dictan medidas sanitarias.

¹⁷ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

¹⁸ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁹ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

²⁰ 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.

²¹ Como se desprende del enunciado mismo del Decreto controlado cuando señala “Por el cual **se adoptan medidas de orden público** transitorias en el Municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo **con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria.**”



16 de marzo de 2020 complementado por el Decreto 190 del 20 de marzo de 2020, en especial lo regulado en los artículos 1²², 2²³ y 3²⁴ de este último. Es de resaltar que la orden de aislamiento impartida por el Gobernador de Córdoba en las disposiciones antes indicadas no es la misma que dictara el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y que no es dable a esta Corporación justipreciar la legalidad de los Decretos Departamentales en tanto escapan al presente control.

Corolario de lo dicho y aunque de manera formal en el Acto Controlado se indicó el 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 ni de ningún otro Decreto que goce de tal categoría, por el contrario, y se itera el desarrollo efectuado por el Burgomaestre de Tierralta obedece a un Decreto Departamental. 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*

²² **ARTICULO PRIMERO:** Modificar el artículo **PRIMERO** del Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedará así:
ARTICULO PRIMERO: Ordenar el aislamiento preventivo **OBLIGATORIO** en todo el territorio del Departamento de Córdoba, prohibiendo la libre circulación de las personas, de la siguiente forma:

- Para menores de edad, durante las 24 horas de/ día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta El 20 de abril de 2020.
- Para mayores de 70 años, a partir del viernes 20 de marzo de 2020, a las 7:00 de la mañana, hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas, entre 18 a 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para moverse, desde el día 20 de marzo hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 7:00 p.m. a 6:00 a.m.

²³ **ARTICULO SEGUNDO:** Adicionar el artículo **NOVENO** al Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedará así:

ARTICULO NOVENO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del Departamento de Córdoba, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

²⁴ **ARTICULO TERCERO:** Adicionar el artículo **DÉCIMO** al Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, el cual quedará así:
ARTICULO DÉCIMO: Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas en el Departamento de Córdoba, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020."



Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.²⁵

El análisis hecho en precedencia nos permite concluir lícitamente que el Acto objeto de control incumple con el segundo presupuesto para la procedencia del control inmediato de legalidad, en tanto no desarrolla Decreto- Legislativo alguno de los expedidos al amparo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

In fine es lícito indicar que el Decreto N°054 expedido por el alcalde de Tierralta, aunque se trata de un Acto Administrativo de carácter general no desarrolló 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 la Resolución N°385 del Minsalud y las disposiciones que materia de orden público dictara el señor Gobernador del Departamento de Córdoba a través del Decreto N°180 del 16 de marzo de 2020 complementado por el Decreto N°190 del 20 de marzo de 2020. Quiere decir ello que, el Decreto N° 054 mediante el cual el Alcalde Municipal de Tierralta adoptó medidas de orden público transitorias en dicho Municipio para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS COVID-19, no es posible de examinar su legalidad mediante el presente control inmediato de legalidad.

La Sala Plena 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°054 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tierralta será pasible del control judicial ante esta jurisdicción conforme a las reglas y procedimientos que para ello establece la Ley 1437 de 2011.

4.2. Conclusión del Análisis

Al haberse decantado que el Decreto N°054 del 20 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del Municipio de Tierralta 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 de la Resolución N°385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Minsalud y de las disposiciones dictadas por el Gobernador de Córdoba a través del Decreto N°180 del 16 de marzo de

²⁵ 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.



2020 complementado por el Decreto N°190 del 20 de marzo de 2020, es necesario declarar la improcedencia del 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.

V. DECISIÓN

Se declarará la improcedencia del Medio de Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°054 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tierralta, en tanto, dicho Decreto no desarrolla Decreto Legislativo alguno que fuere dictado con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica 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 República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°054 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de orden público transitorias en el Municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del CORONA VIRUS (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”*. expedido por el alcalde del Municipio de Tierralta, 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 motivación, de suerte que el Decreto N°054 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de orden público transitorias en el Municipio de Tierralta para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del CORONAVIRUS (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Alcalde del Municipio de Tierralta 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

Los Honorables Magistrados,

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



Se deja constancia que la presente providencia dictada como Sentencia de Única Instancia dentro del Control Inmediato de Legalidad distinguido con el Radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00064-00 y en la cual se declaró la improcedencia del Medio de Control fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada