



**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	23.001.23.33.000.2020-00091-00
Demandante	Municipio de Tuchín
Demandado	Decreto 033 del 24 de marzo de 2020

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Estando dentro del término previsto en el numeral 6 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°033 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tuchín.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

El señor Alcalde del Municipio de Tuchín mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia del Decreto 033 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el Mantenimiento del orden público en el Municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba.”*

El texto del decreto en mención es del siguiente tenor literal:

MUNICIPIO DE TUCHÍN

DECRETO No. 033

DE MARZO 24 DE 2020

"POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE TUCHIN, DEPARTAMENTO DE CORDOBA"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE TUCHIN, CORDOBA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 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 de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

“El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a /a luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales”.

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 asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

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, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.



Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó: "En líneas muy genera/es, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que /0 componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley. De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes,

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

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 ordenes que reciban del Presidente de la República,



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 asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con 105 bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de 105 derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus 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 insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

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 Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.



Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante los Decretos 025 de 16 de marzo de 2020 y decreto 028 de 20 de marzo de 2020, se adoptó como medida preventiva restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en la circunscripción territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el Mantenimiento del orden público,

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO: *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Tuchín, 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.*

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Municipio de Tuchín, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIAS 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 permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición 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 con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*

5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

6. *Las labores de misiones medicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios especiales.*

7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumas, 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.*

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnología en 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 de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados.*

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 del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditados ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

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

16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

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

19. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*

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

21. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

22. *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.*

23. *El funcionamiento y operación de los Centros de Llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

24. *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.*



25. *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 insumas, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales) y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

26. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

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

28. *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 de la libertad.*

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

30. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos en empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado.*

31. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado o sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica o amenaza.*

32. *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.*

33. *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.*

34. *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.

ARTICULO TERCERO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. *Prohíbese dentro Municipio de Tuchín, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTICULO CUARTO. 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 artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

ARTICULO QUINTO. VIGENCIA. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CUMPLASE,

Dado en Municipio de Tuchín, a los veinticuatro (24) día el mes de marzo de 2020.

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 30 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 la abstención de pruebas de oficio.

1.3. De las Intervenciones

En el presente tramite no hubo ningún tipo de intervención.



II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 33 Judicial II delegado ante este Tribunal presentó su concepto dentro del presente trámite, en el cual conceptúa a la Sala que debe declararse la improcedencia del presente Medio de Control frente al Decreto N°033 del 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Tuchín.

A juicio de la vista fiscal no puede esta Sala Plena controlar la Legalidad del Decreto en comento en la medida que el mismo no desarrolla Decreto Legislativo alguno, pues el Decreto en comento fue expedido por el Alcalde Municipal de Chinú para cumplir con unas instrucciones dadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020, consistente en la ordenación del aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional.

En sentido preciso que juzgar la legalidad de medidas de aislamiento preventivo expedidas por las autoridades territoriales equivale a juzgar los diferentes decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional y que simplemente fueron replicados por estas autoridades.

Por último señala que lo único que resulta dable 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, por cuanto, tal valoración corresponde al resorte de las competencias de la H. Corte Constitucional al momento de controlar la Legalidad del Decreto Legislativo que lo ordenó.

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.

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.*



3.2. 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:

- ❖ 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

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.



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 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

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.



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 Estados de Excepción.

IV. De la procedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°033 expedido por el Alcalde Municipal de Tuchín

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, 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*

⁹ Estatutaria de los Estados de Excepción.



legislativos expedidos durante los estados de excepción¹⁰ 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 República¹¹”.

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° 033 expedido por el Alcalde Municipal de Tuchín 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 Municipal especialmente las normadas en los artículos 315 superior, 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994.

Ahora bien, en los considerandos del Decreto traído a control se hizo referencia a las siguientes normas: **I) Los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189.4 y 303 de la Constitución Nacional**, en tanto, se enuncian los fines esenciales del Estado, el Derecho a libre circulación de los ciudadanos por el territorio, destacándose que el mismo puede limitarse en virtud de la preservación del interés público, los derechos de los niños, niñas y adolescentes; el deber de los ciudadanos de procurar por el cuidado integral de su salud, el ejercicio del poder de Policía que ostenta el señor Presidente de la República y en cuya agencia actúan los señores Gobernadores y Alcaldes del país, lo que alcanza relevancia en cuanto dicho poder se ejerce para el mantenimiento del orden público en el territorio nacional. **II) La Ley 1751 de 2015**, la cual impone al Estado la función de ser responsable, **Los artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 198¹², 199, 202 y 205¹³ de la Ley 1801 de 2016**, **III) La Resolución N°385 del 12 de marzo de 2020** que declaró la emergencia sanitaria en

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 ARTÍCULO 198. AUTORIDADES DE POLICÍA. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
2. Los gobernadores.
3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
4. Los inspectores de Policía y los corregidores.

(...)

¹³ ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.



todo el territorio nacional hasta el 31 de mayo de 2020. **IV) Los Decretos Presidenciales 418¹⁴ y 420¹⁵ 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. **V) El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020¹⁶** mediante el cual se ordenó el primer ciclo de cuarentena obligatoria en el país como medida de salubridad pública, dictada por el presidente de la república en ejercicio de sus competencias ordinarias y en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Es ciertamente este Decreto el cual desarrolla la norma objeto de nuestro control dictada por el Burgomaestre de Tuchín.

De acuerdo con lo antes dicho el Decreto N°033 da alcance y aplicación en el Municipio de Tuchín a lo ordenado por el Presidente de la República en el Decreto N°457 del 22 de marzo hogaño, norma que no reviste el carácter de Decreto Legislativo pues no invoca el Estado de Excepción estatuido en el artículo 215 superior y no se encuentra firmado por los 18 ministros del Gabinete Presidencial¹⁷, para mayor certeza vale mirar las competencias que invoca¹⁸ el Decreto en comento para evidenciar que son asuntos las habilitantes de la potestad excepcional legislativa que adquiere el Ejecutivo en tiempos de excepción. Aquí conviene precisar que, aunque la orden impartida en el Decreto 457 es coetánea en el tiempo con la durabilidad del estado de excepción, la misma no se impartió a su amparo, por el contrario, la orden de aislamiento se adopta como bien se indica en el Decreto predicho al amparo de la emergencia sanitaria que afronta el país, situación que, aunque poco usual reviste la calidad de ser normal administrativamente, caso que no sucede con el Estado de Excepción, que ciertamente deviene de una situación de anormalidad administrativa.

El análisis hecho en precedencia nos permite concluir 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 que fueran expedidos por el Gobierno 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.

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

¹⁴ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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,



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°033 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Tuchín 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°033 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento no fue expedido en desarrollo 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 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°033 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tuchín, 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 marzo 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 República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°033 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el Mantenimiento del orden público en el Municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba.”* 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 motivación, de suerte que el Decreto N°033 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el Mantenimiento del orden público en el*



Municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba 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.

NOTIFÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada