



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.	23.001.23.33.000.2020-00171-00
Demandante.	Municipio de San Antero
Demandado.	Decreto N°0127 del 24 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°0127 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Antero.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a Control

El señor Alcalde del Municipio de San Antero mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia simple del Decreto N° 0127 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se decreta el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de San antero y se dictan otras disposiciones”*

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

ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ANTERO

DECRETO N°0127

De marzo 24 de 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTERO y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN ANTERO, CÓRDOBA, EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES y LEGALES Y EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR EL ARTICULO 315 DE LA C.N. LA LEY 136 DE 1994, LA LEY 1551 DE 2012, LA LEY 1801 DE 2016 Y EN ESPECIAL EL DECRETO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020

CONSIDERANDO



1. 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.

2. Que mediante el decreto 457 de 22 de marzo de 2020 el presidente de la república, impartió instrucciones en virtud de la emergencia económica sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento de orden público.

3. Que en el artículo 1 del decreto 457 22 de marzo de 2020 en mención se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de la hora cero (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19.

4. Que en el artículo 2 del decreto 457 22 de marzo de 2020, se ordenó a los gobernadores y alcaldes dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y órdenes, necesarias para la ejecución del aislamiento preventivo.

5. Que según el artículo 315 de la constitución política de Colombia, corresponde los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador, El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio, La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

6. Que según el artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificado por la ley 1551 de 2012, corresponde al alcalde en materia de orden público entre otras medidas:

Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

e) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;



e) *Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

7. *Que mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 el gobierno nacional, declaró el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, por lo que existen suficientes razones de hecho y de derecho para adoptar las medidas impartidas por el gobierno nacional en nuestra jurisdicción en el marco de nuestras competencias.*

8. *En mérito de lo anterior, la Alcaldía municipal de San Antero,*

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. *Adopción. Adoptar en el marco de nuestras competencias las ordenes e instrucciones decretadas en el decreto 457 de 22 de marzo de 2020 de la presidencia de la república.*

ARTICULO SEGUNDO: *Aislamiento. Como consecuencia de lo anterior, ordénese el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Antero, a partir de la hora cero (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 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 asilamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos dentro de nuestra jurisdicción, con las excepciones previstas en el artículo siguiente, en lo que corresponda.

ARTICULO TERCERO. *Garantías para las medidas 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 supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 se permitirá en lo que corresponda, el derecho de circulación de las personas en nuestra jurisdicción en los siguientes casos:*

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 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. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, 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. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías 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: (1) insumos para producir bienes de primera necesidad; (2) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (3) 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 al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y 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 del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas 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 gastronómicos 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 que trata el presente artículo.*

25. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (1) servicios públicos de acueducto,*



alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (2) 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-, (3) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (4) 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.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

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.

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 indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

31. 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 o requieran acciones de reforzamiento estructural.

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.



Parágrafos:

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 CUARTO: *Prohibición de consumo y bebidas embriagantes: prohíbase en el municipio de San Antero, 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 del 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTICULO QUINTO: *Inobservancia de las medidas la violación e inobservancia de las medidas adoptadas y decretadas en este decreto, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del código penal, y las sanciones y multas previstas en el decreto 780 de 2016 y la ley 1801 de 2016 código nacional de policía,*

ARTICULO SEXTO: *Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga el decreto 0113 de 16 de marzo de 2020 y demás disposiciones que le sean contrarias.*

PARAGRAFO: *Prorroga. Si el Gobierno Nacional decide prorrogar el aislamiento preventivo ordenado en el decreto 457 de 22 de marzo de 2020, este decreto se prorrogará automáticamente por el mismo tiempo que dure la nueva prórroga de aislamiento,*

COMUNIQUESE y CÚMPLASE.

Dado en San Antero, en la Alcaldía Municipal, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de Dos Mil Veinte (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 20 de abril hogaño avocó el conocimiento del



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

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°0127 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Antero.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 33 Judicial II delegado ante este Tribunal y quien actuó como agente del Ministerio Público dentro del presente trámite presentó su concepto dentro de la oportunidad procesal para ello. En el mismo solicitó a la Sala que debe declararse la improcedencia del presente Medio de Control frente al Decreto N°0127 del 2020 expedido por el señor alcalde del Municipio de San Antero.

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

En sentido precisa 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

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.

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.

² 1. 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.



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 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.

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.

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.



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 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.

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

⁹ Estatutaria de los Estados de Excepción.



IV. Procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto N°0127 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de San Antero

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 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° 0127 expedido por el Alcalde Municipal de San Antero 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, la Ley 136 de 1994, 1801 de 2016 y el Decreto 457 de 2020.

Ahora bien, en los considerandos del Decreto se hace mención de las siguientes normas: **I) El artículo 2do de la Constitución Nacional** en tanto las medidas adoptadas tienen como marco constitucional la efectividad de los fines esenciales del Estado. **II) El artículo**

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*.



91 de la Ley 136¹² de 1994. III) El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el señor presidente en compañía de todo el gabinete ministerial y amparado en el artículo 215 de la C.N declaró el Estado de Excepción contemplado en la norma predicha. **IV El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020¹³** 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 San Antero.

De acuerdo con lo antes dicho el Decreto N°0127 da alcance y aplicación en el Municipio de San Antero 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 Presidencial¹⁴, para mayor certeza vale mirar las competencias que invoca¹⁵ el Decreto en comento, para evidenciar que no corresponden a las potestades excepcionales 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.

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 San Antero obedece a un Decreto ordinario. 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*

¹² ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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

(...)

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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,



declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad». Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.»¹⁶

El análisis hecho en precedencia nos permite concluir lícitamente que el Acto objeto de control incumple con el segundo presupuesto para la procedencia del C.I.L., 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 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°127 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San Antero 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°0127 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de San Antero no fue expedido en desarrollo de ninguno de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que por el contrario el mismo nace a la vida jurídica en desarrollo del Decreto N° 457 del 2020, norma de carácter ordinario, es necesario declarar la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto.

¹⁶ 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.



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°017 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Antero, 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°127 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se decreta el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de San antero y se dictan otras disposiciones.”* 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°0127 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se decreta el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de San antero y se dictan otras disposiciones”* 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

Los Honorables Magistrados,

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



JURISDICCIÓN DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE CÓRDOBA

SIGCMA

Se deja constancia que la presente providencia dictada como Sentencia de Única Instancia dentro del Control Inmediato de Legalidad distinguido con el Radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00171-00 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.

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada