



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA**

**SALA PLENA**

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

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

<b>Medio de Control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación</b>	23.001.23.33.000.2020-000190-00
<b>Demandante</b>	Municipio de San Andrés de Sotavento
<b>Demandado</b>	Decreto 0191 del 13 de abril 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°0191 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Acto sometido a Control**

El señor Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento 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 0191 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Municipio de San Andrés de Sotavento en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-2019 y se dictan otras disposiciones”*

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

**ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ANDRÉS DE SOTAVENTO**

**Decreto N°0191**

*(13) de abril de 2020*

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

*El Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial aquellas conferidas por el Numeral 3 del Artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1751 de 2015, en concordancia con el Decreto N°531 del 8 de abril de 2020 y*

**CONSIDERANDO**



*Que el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, resalta que "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general"*

*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 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 sólo 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 la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales".*

*Que la Constitución Política y su desarrollo jurisprudencial establecen que la vida y la salud son Derechos Fundamentales; y además los artículos 44 y 45 superiores consagran que los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, entre otros, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, prevalecen por encima de los derechos de los demás y determina que la familia, la sociedad y el Estado tienen corresponsabilidad en el cumplimiento de tales garantías fundamentales.*

*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, respondiendo 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 generales, 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 lo 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 directrices 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 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 manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes 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 del 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 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 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 de conformidad con los artículos 201 y 202 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 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 mediante Decreto No. 172 de fecha 12 de marzo de 2020, la Gobernación de Córdoba, adoptó las medidas del Gobierno Nacional e impartió medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, en cumplimiento de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.*

*Que, en uso de sus facultades constitucionales y legales, el Gobernador de Córdoba, mediante Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, DECRETÓ EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO y adoptó 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, en uso de sus facultades con la declaratoria del Estado de Emergencia, 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 de conformidad con los precitados decretos la Gobernación de Córdoba, por medio del Decreto No. 190 del 16 de marzo de 2020, modificó y adicionó el Decreto No. 180 del 16 de marzo de 2020, ordenando el aislamiento preventivo OBLIGATORIO en el Departamento de Córdoba.*

*Que mediante Decreto 192 del 20 de marzo de 2020, fue declarada la Calamidad Publica en el departamento de Córdoba.*

*Que en armonía con lo dispuesto por las autoridades Nacionales y Departamentales esta Administración Municipal, expidió los siguientes actos administrativos tendientes a la contención y prevención de la propagación del COVID-19:*

- *Decreto No.0142 del 13 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas de seguridad sanitaria y preventiva ante covid-19 (coronavirus) en el Municipio de San Andrés de Sotavento Córdoba.*
- *Decreto No.0149 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó el toque de queda establecido mediante decreto n0000180 de 16 de marzo de 2020, por el Gobernador del Departamento de Córdoba en el Municipio de San Andrés de Sotavento.*
- *Decreto No.0154 del 19 de marzo de 2020, por el cual se establecen medidas de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19, en el Municipio de San Andrés de Sotavento, Córdoba.*
- *Decreto No.0157 del 20 de marzo de 2020, Por Medio del cual se Adopta el Decreto 000190, de 20 de Marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba por Medio del Cual se Modifica y Adiciona el Decreto N°000180 de 16 de Marzo de 2020, por Medio del Cual Se Decretó el Toque de Queda en el Departamento de Córdoba y se Adoptan otras Medidas Tendientes a Prevenir la Propagación del Covid-19 en el Municipio de San Andrés de Sotavento.*
- *Decreto N°161 del 24 de marzo, Por el cual se establecen medidas en Virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público en el municipio de San Andrés de Sotavento.*



- *Decreto N°0164 del 25 de marzo, por medio del cual se adiciona el decreto 0161 del 24 de marzo de 2020 por el cual se establecen medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público en el Municipio de San Andrés de Sotavento y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del covid-19.*

*Que mediante Decreto No.457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional, ordenó un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia e impartió instrucciones para que las autoridades, adoptarán de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID-19.*

*Que en el mismo Decreto 457 de 2020, en su artículo 3, se señalaron 34 actividades cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.*

*Que el precitado Decreto 457 de 2020 fue adoptado por el Gobernador de Córdoba mediante Decreto N°.000201 de fecha 24 de marzo de 2020, y por esta Administración Municipal mediante Decreto NO.0161del 24 de marzo de 2020.*

*Que la Organización Mundial de la Salud- OMS, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del Coronavirus COVID-19 distanciamiento social.*

*Que así mismo, el Ministerio de Salud y Protección Social en memorando del 7 de marzo de 2020, considera que la ampliación del período de cuarentena no solo disminuye el riesgo y retarda la propagación de los casos al disminuir la posibilidad de contacto entre personas, sino que permite coordinar acciones entre el Gobierno nacional, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio, las Instituciones Prestadoras de Salud y las entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento de la red de prestadores servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad.*

*Que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, los cuales no se encuentran disponibles para este evento toda vez que previamente deberán surtir estrictos protocolos de eficacia y seguridad antes de poder ser utilizadas masivamente, son las medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad. Estas medidas incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que en concepto del Ministerio de Salud y Protección Social se deben*



*mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento de las autoridades, a la cotidianeidad.*

*Que, en razón a lo anterior, mediante Decreto N°.531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno Nacional, ordenó un nuevo período de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO para todos los habitantes de la República de Colombia e impartió instrucciones para que las autoridades, adoptarán de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID-19.*

*Que la precitada norma de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO, establece que, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los casos especificados, razón por la cual se hace necesario regular las excepciones conforme a los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional.*

*Que, con el fin de ajustarse a las nuevas instrucciones dadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 531 de 2020, se hace necesario adoptar nuevas medidas para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes del Municipio de San Andrés de Sotavento Córdoba.*

*En mérito de lo expuesto,*

#### **DECRETA**

**ARTICULO PRIMERO:** *En armonía con lo dispuesto por el Gobierno Nacional ORDENESE el aislamiento preventivo Obligatorio de todas las personas habitantes en el Municipio de San Andrés de Sotavento Córdoba, a partir de las cero horas (00:00a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 27 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 2019.*

**ARTICULO SEGUNDO:** *Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permite el derecho 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 runos, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

5-Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

6-La prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

7-La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

8-Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

9-Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

29. 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.

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

31. El abastecimiento y distribución de 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.

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

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



34. *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.*

35. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y, docente instituciones educativas y prevenir mitigar y la emergencia sanitaria par causa 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.*

*Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

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

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

**ARTICULO QUINTO:** *Con el objeto de evitar aglomeraciones se ordena a los establecimientos de comercio exceptuados en el decreto de AISLAMIENTO PREVENTIVO*



*OBLIGATORIO, pero especialmente a los supermercados, realizar ventas a una persona por familia de acuerdo con el número de cédula conforme al siguiente PICO y CÉDULA:*

*(...)*

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

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

**ARTICULO SEXTO:** *Prohibición de consumo de bebidas embriagantes: **PROHIBASE** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

**ARTICULO SEPTIMO: ORDENAR** *a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberá realizar los operativos de rigor en toda la jurisdicción del Municipio de San Andrés de Sotavento Córdoba, y procederá aplicar las medidas correctivas de su competencia, de igual manera deberán hacer comparecer mediante las ordenes de comparendo a los infractores, ante las autoridades administrativas competentes para la imposición de la medida correctiva a que hubiere lugar, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 del 2018, y demás que regulen comportamientos contrarios a la convivencia, la tranquilidad y relaciones entre las personas. Así mismo aquellos comportamientos que se encuentren tipificados dentro del Código Penal Colombiano.*

**ARTICULO OCTAVO:** *Inobservancia de las medidas: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 2.8.8.1.4.2.1. del Decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

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

*Dado en el Municipio de San Andrés de Sotavento, Córdoba a los 13 días del mes de abril de 2020.*

**PUBUQUESE, COMUNIQUESE y CUMPLASE**

**Firma el Alcalde Municipal**

Sin constancia de su publicación en gaceta.



### **1.2. De la Actuación procesal surtida**

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 21 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 tramite 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°0191 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Andrés de Sotavento.

## **II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El señor procurador 124 Judicial II quien actuó como agente del Ministerio Público dentro del presente tramite, emitió su concepto en el cual solicitó a esta Sala Plena declarar la improcedencia del Medio de Control por estimar que a través de la norma revisada no hubo desarrollo de un decreto legislativo, sino el cumplimiento de una función de policía, con arreglo a directrices establecidas por el presidente de la República, orientadas a la conservación y restauración del orden público. Tales directrices están contenidas en un decreto presidencial, dictado con fundamento en la legislación propia de tiempos de normalidad institucional. Siendo así, a juicio de la vista fiscal la norma revisada no cumple con los requisitos exigidos por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 CPACA, tornándose improcedente el medio de control excepcional, sin perjuicio del derecho de toda persona a cuestionar su legalidad a través de las vías ordinarias.

Para arribar a tal apreciación el señor Procurador hace un análisis de la procedencia del Control Inmediato de Legalidad a luz de las normas que lo contemplan, a saber, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, decantando que el Control Inmediato de Legalidad como control judicial autónomo y excepcionalísimo en cabeza del Juez Contencioso deviene procedente cuando se trata de Actos Administrativos de Carácter general y que desarrollen los Decretos- Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante la existencia de los Estados de Excepción. 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.

Posteriormente hace la vista fiscal un acercamiento a la realidad jurídica que afronta el país con ocasión de la pandemia producida por el Nuevo Coronavirus COVID-19, habida cuenta, que subsisten en el país la emergencia sanitaria y el estado de excepción, que revisten la calidad de ser situaciones administrativas de normalidad y a normalidad institucional, respectivamente y que la existencia de tales presupuestos no invade las competencias que le son propias a las autoridades en tanto ambas buscan conjurar los efectos de la crisis.

Por último y arrojando al estudio concreto de la norma objeto del control precisa la vista fiscal que, aunque ciertamente se trata de un Acto Administrativo General expedido por una Autoridad Administrativa del orden Municipal, el mismo no desarrolla un Decreto Legislativo, toda vez, que el Decreto N°531 del 8 de abril de 2020, no pertenece a tal categoría y precisa que en efecto, las disposiciones del decreto aludido no guardan relación con las causas del estado de excepción declarado, cuáles fueron los elevados costos económicos y sociales generados por las medidas adoptadas para contener la propagación del virus, lo anterior hace improcedente que la Sala Plena juzgue la legalidad de la norma municipal vía control inmediato de legalidad.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. De la Competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la Decisión**

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

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

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

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en nuestra Legislación para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

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

---

<sup>1</sup> **14.** *Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

<sup>2</sup>1. *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*



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”<sup>3</sup>*

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

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características<sup>4</sup> 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

<sup>3</sup> Pazos Guerra, Ramiro *“Medios de Control Judicial: Los cambios que introdujo la Ley 1437 de 2011 a la fiscalización judicial de la administración. Bogotá, 2016, pp 347- 348.*

<sup>4</sup> Al respecto ver Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). Consejero Ponente. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



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 España<sup>5</sup>, México<sup>6</sup> y Chile<sup>7</sup>, 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*"<sup>8</sup>, siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional en tiempos de anormalidad para conjurar los efectos de distintas situaciones como pueden ser la guerra exterior, la conmoción interior o las emergencias sociales, económicas y ecológicas, que afectan directamente el normal desarrollo de la vida social de los colombianos.

Conforme a los parámetros consagrados por el Constituyente en los artículos predichos una vez se invoca cualquiera de los Estados de Excepción el Gobierno Nacional queda 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

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

<sup>6</sup> Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup> Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

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



Político al Gobierno sobre las razones que conllevan a la declaración del Estado de Excepción y las medidas por este adoptadas con ocasión del último.

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

Ahora bien, al Juez Contencioso Administrativo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>9</sup> y 136 del CPACA le concedieron la competencia para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos Administrativos de Carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, mecanismo judicial cuyas características y particularidades ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Plena en los acápites que preceden. 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°0191 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de San Andrés de Sotavento***

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*”<sup>10</sup> 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*

<sup>9</sup> Estatutaria de los Estados de Excepción.

<sup>10</sup> 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.



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”<sup>11</sup>.

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°0191 expedido por el Alcalde Municipal de San Andrés de Sotavento 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 numeral 3 de la Constitución Nacional, la Ley 1751 de 2015<sup>12</sup> y el Decreto N°531 del 8 de abril de 2020.<sup>13</sup>

Ahora bien, en los considerandos del Decreto traído a control se hizo referencia a las siguientes normas: **I) Los artículos 1, 2, 24, 44, 45, 49 y 95 de la Constitución Nacional**, en tanto, se enuncia la naturaleza del Estado Colombiano, sus fines esenciales y 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 y el deber de los ciudadanos de procurar por el cuidado integral de su salud. **II) Los Artículos 189.4<sup>14</sup>, 303<sup>15</sup> y 315.2<sup>16</sup> de la Constitución Nacional**, en lo que atañe al 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. **III) La Ley 1751 de 2015** la cual impone al Estado la función de ser responsable,

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> *POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.*

<sup>13</sup> *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*

<sup>14</sup> *ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

*4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.*

<sup>15</sup> *En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.*

*La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales; y la forma de llenar estas últimas y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.*

<sup>16</sup> *ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:*

*2. 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.*



proteger y garantizar el derecho fundamental a la Salud de los colombianos. **IV) Los artículos 198<sup>17</sup>, 201<sup>18</sup> y 205<sup>19</sup> de la Ley 1801 de 2016** que hacen referencia a la distribución de competencias y quienes ejercen autoridad de policía en el Departamento y en el Municipio, aquí vale destacar que de acuerdo con los artículos 201 y 205 es deber de los Gobernadores y Alcaldes ejecutar las ordenes de señor Presidente de la República para el mantenimiento del orden público. **V) La Resolución N°385 del Minsalud** que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de mayo de 2020. **VI) Los Decretos Departamentales N° 172,180,190 y 192 del 12,16 y 20 de marzo respectivamente**, mediante los cuales el Gobernador impartió medidas de orden público para evitar la propagación del Covid-19 en el Departamento de Córdoba y decretó la calamidad pública en el Departamento. **VI) 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. **VII) Los Decretos 418<sup>20</sup> y 420<sup>21</sup> 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. **VIII) El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>22</sup>** 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. **IX) El Decreto 531 del 8 de abril de 2020<sup>23</sup>** mediante el cual el señor presidente de la República amplió el periodo de cuarentena normado en el Decreto expuesto en precedencia.

Conviene resaltar que es este último Decreto presidencial el Desarrollado por el Acto traído a control de esta Sala Plena.

Conforme a ello es del caso precisar que, aunque en la norma municipal ahora estudiada se enuncia el Decreto Legislativo 417 de 2020, lo en ella ordenado consistente en la medida de aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de San Andrés

---

<sup>17</sup> 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.

(...)

<sup>18</sup> ARTÍCULO 201. ATRIBUCIONES DEL GOBERNADOR. Corresponde al gobernador:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía en el departamento.

<sup>19</sup> ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

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

<sup>20</sup> Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

<sup>23</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público



de Sotavento entre el 13 y el 27 de abril hogaño con sus respectivas excepciones, lo cierto es que no se fundamenta en el Decreto en comento, por el contrario y como ya se indicó, el Decreto Municipal da alcance territorial a la medida de aislamiento ordenada por el señor presidente a través del Decreto N°531 del 8 de abril de la corriente anualidad, 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 Presidencial<sup>24</sup>, para mayor certeza vale mirar las competencias que invoca<sup>25</sup> el Decreto en comento para evidenciar que se trata de un Decreto ordinario expedido al amparo de las competencias que en todo tiempo le asisten al presidente de la República. Aquí conviene precisar lo que ciertamente indicó el señor Agente del Ministerio público en el sentido que, aunque la orden impartida en el Decreto 531 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 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 se soporta en disposición alguna de este Decreto, por el contrario, y se itera, el Decreto dictado por el Alcalde de San Andrés de Sotavento obedece a competencias ordinarias en materia de policía y en él se desarrollan los presupuestos del Decreto 531 de 2020 que como se indicó no reviste la calidad de Decreto Legislativo. En ese sentido es válido citar lo considerado por el H. Consejo de Estado en un asunto de igual semejanza fáctica al que ahora nos ocupa y en el cual se estimó *“El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad».* Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia

<sup>24</sup> El Decreto en comento solo lo rubrican los titulares de las carteras de: Interior, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social, Trabajo, Minas y Energía, Comercio Industria y Turismo, Educación Nacional, Vivienda, Ciudad y Territorio, TICS, Transporte y el Director del Dpto Advo de la Función Pública.

<sup>25</sup> EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016,



*Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.*<sup>26</sup>

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 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.

*In fine* es lícito indicar que el Decreto N°0191 expedido por el Alcalde de San Andrés de Sotavento, aunque se trata de un Acto Administrativo de carácter general no desarrollo disposición alguna emanada del ejecutivo nacional vía Decreto Legislativo para conjurar la crisis originada por el Covid-19, por el contrario el Decreto objeto del presente control desarrolla y aplica el Decreto N° 531 del 8 de abril hogaño. Quiere decir ello que el Decreto N° 0191 mediante el cual el Alcalde Municipal de San Andrés de Sotavento acató el Decreto Presidencial N°531 de 2020, no es posible de examinar su legalidad mediante el presente control inmediato.

El Pleno se permite precisar que la presente decisión no comportará frente al acto traído a control los efectos de cosa juzgada en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, como quiera que dichos efectos se predicen frente a los aspectos de ilegalidad analizados y definidos en la Sentencia, los cuales no concurren al *sub lite* en razón de la improcedencia del presente Medio de Control lo cual no le permite a esta Colegiatura analizar de fondo si el Decreto traído a control se ajusta a derecho. En tal medida el Decreto N°0191 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento será posible 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°0191 del 13 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de San Andrés de Sotavento 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° 531 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 posible de ser demandado ante esta jurisdicción conforme a las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Once Especial de Decisión. Rad. 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A. Auto del 22 de abril de 2020. Consejera Ponente. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.



## V. DECISIÓN

Se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto N°0191 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Andrés de Sotavento, 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°0191 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Municipio de San Andrés de Sotavento en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-2019 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°0191 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Municipio de San Andrés de Sotavento en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-2019 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.

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

### NOTIFIQUESE COMUNIQUESE Y CUMPLASE

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° 23.001.23.33.000.2020-00190-00 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 BENÍTEZ VEGA**  
Magistrada