



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

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

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020-00222-00
Acto controlado	Decreto 157 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Montería

Estando dentro del término previsto en el numeral 6º 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° 157 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Montería.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

El alcalde municipal de Montería mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la oficina judicial de la ciudad de Montería documento PDF contentivo de copia del Decreto 157 del 20 de marzo de 2020 “Por medio del cual se modifica el Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID- 19) y se dictan otras disposiciones”.

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

**ALCALDÍA DE MONTERÍA
DECRETO No. 0157 DEL 20 DE MARZO DE 2020.**

Por medio del cual se modifica el Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE MONTERÍA:

En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral primero de artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con los Decretos 418 y 420 de 2020 y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2° de las Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

Que de conformidad con el artículo 315 de la Constitución Política el alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio, y además, que una de las atribuciones del Alcalde es 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.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, que en su artículo 1 dispone: “Dirección del orden público. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.”.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, el cual en su artículo 1 establece: “El presente decreto establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.”

Que los Ministerios de Salud y Protección Social y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, expidieron la resolución número 0453 del 18 de marzo de 2020, “Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.

Que el Ministerio del Interior mediante circular interna CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020, precisó instrucciones para la expedición de medidas en materia de orden público en el marco del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020.

Que el Alcalde Municipal de Montería mediante Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020, adoptó medidas para evitar, prevenir, controlar, y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID-19).

Que en virtud de lo previsto en el parágrafo 2 del Decreto 418 de 2020, las medidas que se adoptan mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el Gobierno Nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el Presidente de la República y Ministerios, para lo cual se puso en conocimiento previamente al Ministerio del Interior.

Que, por lo anterior, se hace necesario MODIFICAR Y ADICIONAR el Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: *Modifíquese el artículo sexto del decreto 0145 del 16 de marzo de 2020, el cual quedara así:*

ARTÍCULO SEXTO: *ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del municipio de Montería, en el siguiente sentido:*

• Para menores de edad, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

La medida dispuesta en el inciso anterior, no afectará a las siguientes personas:

Los menores de edad que se desplacen a servicios médicos y/o asistenciales en compañía de acudiente o adulto responsable.

- Para personas, entre 18 a 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para movilizarse, desde el día 20 de marzo hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del horario de 7:00 p.m. a 6:00 a.m.

La medida dispuesta en el inciso anterior, no afectará a las siguientes personas y servicios:

- 1) Quienes estén debidamente acreditados como: miembros de: la fuerza pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de Socorro, Fiscalía General de la Nación, Entes de Control de Fiscal, Unidad Nacional de Protección, Migración Colombia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, en ejercicio de sus funciones.
- 2) La prestación de servicios de vigilancia y seguridad privada.
- 3) Los servicios de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial y viajeros en tránsito que utilicen las vías del orden nacional.
- 4) Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.
- 5) Personal sanitario, ambulancia, vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio.
- 6) Distribuidores de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados.
- 7) Personal operativo y administrativo aeroportuario y/o de terminal de transporte terrestre: pilotos, conductores, tripulantes y viajeros que tengan vuelo y/o viaje de salida o llegada programada durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados con el documento respectivo tales como pasabordo físicos, electrónicos, tiquetes, etcétera.
- 8) Vehículos y personal de las empresas de servicios públicos esenciales, servicios técnicos y de soporte de los servicios públicos y de telecomunicaciones.
- 9) Vehículos de servicio público individual de pasajeros, transporte de valores, grúas contratadas por la secretaria de tránsito, transporte de alimentos y animales en pie, transporte de hidrocarburos, servicio fúnebre, transporte de residuos biológicos, organismos de socorro. Así como cualquier tipo de misiones médicas debidamente constituidas y acreditadas, que se encuentren en cumplimiento de sus labores.
- 10) La oferta de productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, para los servicios de restaurantes, establecimientos y locales comerciales minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.
- 11) El personal requerido para el funcionamiento y operación de los centros de llamadas, de los centros de contactos, de los centros de soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
- 12) Estaciones de servicio de combustible.
- 13) Servicios hoteleros sólo para efectos de alojamiento. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

- **Para mayores de 70 años, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.**

La medida dispuesta en el inciso anterior, no afectará a las siguientes personas:

Quienes se desplacen para abastecerse de bienes de consumo y de primera necesidad, utilizar servicios de salud, adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros.

ARTÍCULO SEGUNDO. Modifíquese el artículo séptimo del Decreto 0154 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO SÉPTIMO. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes del municipio de Montería, y su incumplimiento dará lugar a la aplicación de las medidas y sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana y Leyes 769 de 2002, modificada

por la Ley 1383 de 2010, sin perjuicio a incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contempladas en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

ARTICULO TERCERO: Adiciónese el artículo DECIMO, el cual quedará así:

ARTÍCULO DÉCIMO. PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el municipio de Montería, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO CUARTO: Adiciónese el artículo DECIMO PRIMERO, el cual quedará así:

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. PROHIBIR las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta el sábado 30 de mayo de 2020.

ARTICULO QUINTO: Adiciónese el artículo DECIMO SEGUNDO, el cual quedará así:

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacio público y establecimientos de comercio en el municipio de Montería, las 24 horas del día a partir de la expedición del presente decreto hasta el 15 de abril de 2020, dicha medida es adoptada teniendo en cuenta la resolución N° 453 del 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, resaltando que no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, las que se podrán realizar a través de comercio electrónico y/o entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias expedidas por el Gobierno Nacional.

ARTICULO SEXTO: El presente decreto se expide de conformidad a las instrucciones emitidas por el gobierno nacional a través de la circular interna CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020, a través de la cual se imparten instrucciones para la expedición de medidas en materia de orden público en el marco del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020.

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Montería a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.

Firmado por,

El Alcalde Municipal
El Secretario de Salud
El Secretario General
La Secretaría de Gobierno

1.2. De la Actuación procesal surtida

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, por auto del 29 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso, el cual fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, se dispuso la notificación al 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.

Igualmente, se dispuso oficiar al municipio de Montería para que se sirviera enviar con destino a este trámite copia del Decreto 154 del 16 de marzo de 2020, requerimiento que fue atendido por la entidad, quien lo aportó en medio magnético.

1.3. De las Intervenciones

Habiéndose otorgado la oportunidad para ello, no hubo ningún tipo de intervención.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 124 Judicial II delegado ante esta Corporación, conceptuó que debe declararse la improcedencia del control inmediato de legalidad -CIL- sobre el Decreto 157 del 20 de marzo de 2020, dictado por el Alcalde de Montería, aduciendo principalmente dos motivos fundamentalmente. Uno de carácter formal y otro de naturaleza material. En cuanto al motivo formal, dicho decreto se limita a efectuar la adición de uno preexistente, que es el acto principal, de manera que se entiende integrado a él y conforman unidad jurídica. En tal caso, apelando al aforismo según el cual lo accesorio sigue la suerte de lo principal, el tratamiento dado al Decreto 154 del 16 de marzo de 2020, en relación con la procedencia del control inmediato de legalidad, también debe darse al acto que lo adicionó.

En este orden de ideas, se tiene que el decreto principal (No. 154), expedido el día 16 de marzo de 2020, es anterior a la declaratoria del estado de emergencia económica y social, que tuvo lugar el día 17 de marzo de 2020, mediante Decreto 4178 de esa misma fecha, por lo cual no puede ser sometido al control inmediato de legalidad, toda vez que por razones cronológicas no pudo haber desarrollado ningún decreto legislativo dictado durante los estados de excepción. El decreto municipal que adicionó aquél, aunque haya sido dictado en fecha 20 de marzo de 2020, tampoco podría someterse al control excepcional porque, se insiste, es accesorio al 154 del 16 de marzo de 2020 que no admite ser controlado por esta vía.

Respecto del motivo material que torna improcedente el control inmediato de legalidad, está relacionado con la materia regulada a través del Decreto 157 del 20 de marzo de 2020, que adiciona el 154 del día 16 del mismo mes y año. En efecto, ambos decretos son de carácter policivo y contienen medidas orientadas a la conservación del orden público, siendo expedidos por el alcalde municipal como primera autoridad de policía del municipio. Se trata de funciones cotidianas de los burgomaestres, propias de situaciones de normalidad institucional, derivadas del artículo 315 numeral 2 C.N., artículo 91 literal b) de la Ley 136 de 1994, y artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

Por lo que concluye que a través de la norma revisada no hubo desarrollo de un decreto legislativo dictado para conjurar el estado de emergencia social y económica, sino el ejercicio de atribuciones de policía, orientadas a la conservación del orden público, en el marco de una emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, atribuciones que se hallan contenidas en la legislación propia de tiempos de normalidad institucional. Siendo así, el decreto revisado 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.

III. CONSIDERACIONES

3.1. 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. Particularmente el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 prevé que “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.” Así las cosas, a los Tribunales Administrativos, le corresponde ejercer un control inmediato de legalidad, sobre los actos y las medidas de carácter general, expedidas en ejercicio de función administrativa y que sean desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción adoptados por las autoridades del orden territorial en su jurisdicción.

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de control automático, con el 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”¹

3.2. Características del presente Medio de Control

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

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida en que el 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 aprehender 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.

3.3. 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 numeral 14² del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto en razón de la naturaleza del Acto traído a

¹ 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.

² **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

revisión en tanto se trata de una medida de carácter general que desarrolla las disposiciones de un Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional con ocasión de un estado de excepción y la autoridad municipal que lo expide siendo esta el alcalde de Cotorra, ente que pertenece a la jurisdicción de esta Corporación.

Por su parte, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185 numeral 1 del CPACA³.

Resaltando además, que conforme a las características del medio de control que nos ocupa, esta Corporación es competente para conocer del mismo, ya que el control que aquí se realiza se circunscribe tanto a los aspectos formales y de fondo, y que este último comprende el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, pero ello no es óbice, para que se lo sustraiga del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ni del control fiscal o disciplinario correspondiente, ni sea incompatibles con estos.

3.4. Procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto N°157 del 20 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Montería

Sobre el particular es necesario precisar, que tal como se indicó previamente a la luz de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto No. 157 del 20 de marzo de 2020, se requiere que la disposición a controlar sea un: i) acto administrativo de contenido general, ii) dictados en ejercicio de la función administrativa, y iii) con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción. Por lo que procederá a analizarse el cumplimiento de dichos requisitos:

i) Sea un acto administrativo de Carácter general: El decreto bajo examen -Decreto No. 157 de 20 de marzo de 2020, *Por medio del cual se modifica el Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”*. Constituye un “acto administrativo de contenido general”, en razón a que crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. De tal manera que, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

ii) Dictado por una autoridad administrativa: es evidente el cumplimiento de dicho presupuesto, ya que el acto bajo examen fue expedido por el Alcalde del municipio de Montería.

autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

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

iii) Que el acto administrativo desarrolle o implemente decretos legislativos: En primer lugar debe señalarse que el acto que se controla Decreto No. 157 del 20 de marzo de 2020, fue expedido como modificatorio del Decreto no. 154 del 16 de mayo del 2020, “*Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones*”, por medio del cual entre otros se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio en la ciudad de Montería, con sus respectivas excepciones, se estableció la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos y de comercio, así como la prohibición de las aglomeraciones de más de 50 personas, ordenanzas que fueron modificadas por el decreto que es objeto de análisis.

Así las cosas, podría afirmarse que el Decreto No. 157 del 20 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad municipal con el propósito de modificar las disposiciones pertinentes a el aislamiento preventivo obligatorio de las personas en su territorio, con sus respectivas excepciones; prohibir el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos al público y la prohibición de aglomeraciones de más de 50 personas.

En ese sentido, el alcalde desarrolló en el Municipio de Montería las facultades ordinarias establecidas principalmente en el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, relativo a las atribuciones del mandatario local como máxima autoridad policiva del municipio y las directrices contenidas en los Decreto 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 expedidas por el gobierno nacional, por los cuales se regularon medidas en materia de orden público. Lo que permite colegir que el acto sometido a control, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, sino que fue expedido con fundamento en las facultades ordinarias de potestad de policía del alcalde municipal, cuya finalidad es preservar el orden público dentro de la circunscripción territorial correspondiente.

Para mayor claridad es pertinente traer a colación la sentencia C-117 de 2006, mediante la cual la Corte Constitucional, señala que “La función de policía atribuida a los Alcaldes, como primera autoridad de policía del municipio permite un determinado poder de reglamentación del alcance local, sobre un tema en particular, dirigido a un ámbito específico de personas – habitantes y residentes de la localidad- según los términos que componen la noción de orden público local. Esta función se debe cumplir bajo la orientación de la Constitución, la Ley y el reglamento superior.”

En ese sentido es válido citar lo considerado por el H. Consejo de Estado en un asunto de igual semejanza fáctica al que ahora nos ocupa y en el cual se estimó “*El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de*

suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad». Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.»⁴

Aunado a ello, recientemente el alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo concluyó que los decretos, resoluciones y directivas del Gobierno Nacional respecto de las medidas sanitarias para contener la Covid-19, y que han ordenado y prorrogado el aislamiento preventivo obligatorio, no son decretos legislativos, en tanto fueron expedidos con fundamento en las facultades ordinarias del Presidente de la República. Específicamente al referirse a los decretos que imponen el aislamiento preventivo obligatorio, en periodos diferentes, como los Decretos 457 y 531 de 2020, el Consejo de Estado, estableció que ellos no tienen la naturaleza de decretos legislativos que desarrollen o que fueren dictados con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que se tratan de decretos de carácter ordinario expedidos en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, “en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016” .

Motivo por el cual, se puede concluir que el Decreto No. 157 del 20 de marzo de 2020, emitido por el Alcalde del Municipio de Montería, es un decreto ordinario que fue expedido en ejercicio de la potestad de policía que se encuentra en cabeza de los mandatarios locales como primera autoridad policiva del municipio. Lo que de suyo implica que dicho decreto no desarrolla ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, y por lo tanto, este no es susceptible de examen a través del control inmediato de legalidad asignado a esta jurisdicción.

El análisis hecho en precedencia le permite a la Colegiatura concluir que el Acto objeto de control incumple con uno de los presupuestos requeridos 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

⁴ 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.

Económica, Social y Ecológica declarado por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Lo anterior, encuentra un argumento adicional consistente en que tal como se ha indicado en líneas precedentes, el decreto sub examine, es modificadorio del Decreto 154 del 16 de marzo del 2020, el cual fue expedido un día antes de la declaratoria del Estado de Excepción por parte del Presidente de la República, por lo que no podría desarrollar, ni implementar ningún decreto legislativo dictado en el marco de un estado de excepción. A su vez valga resaltar, que este último decreto no fue objeto de control por parte de esta Corporación, ya que mediante providencia del 27 de abril del 2020 dictada dentro del proceso radicado bajo el número 23.001.23.33.000.2020-00, el Despacho 03 en Sala Unitaria, dispuso no avocar su conocimiento. De modo, que al haberse establecido que el acto principal, esto es el Decreto 154 de 2020 (que fue modificado por el acto bajo análisis), no correspondía a un acto administrativo pasible de control, igual suerte corre el Decreto 157 de 2020, controlado, al ser como ya se indicó modificadorio de este.

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°157 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Montería será pasible del control judicial ante esta jurisdicción conforme a las reglas y procedimientos que para ello establece la Ley 1437 de 2011.

IV. DECISIÓN

Se declarará la improcedencia del Medio de Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°157 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Montería, 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, adoptada mediante decreto 417 del 17 de marzo hogaño y en consecuencia, 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°157 del 20 de marzo de 2020 *Por medio del cual se modifica el Decreto 0154 del 16 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas necesarias para evitar, prevenir, controlar y mitigar los efectos por causa del coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del municipio de Montería, 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°0157 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Montería, será pasible del control judicial, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

TERCERO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al Alcalde del Municipio de Montería y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar esta decisión en el link “control automático de legalidad” habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

CUARTO: 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.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,



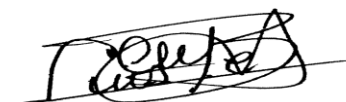
DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado