



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

Montería, dos (02) de julio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020-00252-00
Acto objeto de control	Decreto 090 del 27 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Puerto Escondido

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto N° 090 del 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Puerto Escondido, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

El alcalde municipal de Puerto Escondido 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 090 del 27 de abril de 2020 “Por medio del cual se adoptan y reglamentan las medidas del Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, Decreto departamental No. 000226 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Puerto Escondido- Córdoba y se dictan otras disposiciones”. Cuyo encabezado y parte Resolutiva, es del siguiente tenor literal:

**“DECRETO N° 090
(27 DE ABRIL DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y REGLAMENTAN LAS MEDIDAS DEL DECRETO PRESIDENCIAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020, DECRETO DEPARTAMENTAL No. 000226 DE 2020 EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO - CÓRDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE PUERTO ESCONDIDO CORDOBA, en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, especialmente las conferidas en la Ley 136 de 1994, 1551 de 2020, 1801 de 2016, Decreto Presidencial No. 593 del 24 de abril de 2020, el Decreto N° 000226 de 2020 y,

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: AISLAMIENTO. Se ordena la extensión del AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO en todo el territorio del Municipio de Puerto Escondido, prohibiendo la libre circulación de las personas, de la siguiente forma:

- Para menores de edad, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para mayores de 70 años, durante las 24 horas del día, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas, entre 18 a 69 años, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 11 de mayo a las 11:59 p.m., o hasta que lo determine el Gobierno Nacional Para personas, entre 18 a 69 años, desde el día 12 de mayo hasta el día 31 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 8:00 p.m. a 5:00 a.m.

ARTICULO SEGUNDO: EXCEPCIONES. Se exceptuarán de la medida de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO dispuesta en el artículo precedente, 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 v de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad v enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos v 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 v 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 v 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, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos v 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, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, 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, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.

13.Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar v atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

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

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

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

17.Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18.La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

19.La ejecución de obras de construcción de edificaciones v actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

20.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.

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

22.La operación aérea v aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

23.La comercialización de los productos de los establecimientos v locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

24.Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

25.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.

26.El funcionamiento v operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico v los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

27.El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia v seguridad privada, los servicios carcelarios v penitenciarios v 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.

28.Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento v abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado , energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento v disposición final, reciclaje, 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.

29.La prestación de servicios bancarios v financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

Los servicios notariales se prestarán en los horarios v tumos determinados por el Superintendente de Notariado v Registro, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.

Los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos se prestarán en los horarios y tumos determinados por el Superintendente de Notariado y Registro.

30.El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa v 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 minas, 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 v Protección Social.

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

36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los alcaldes deberán atender las instrucciones dadas en el ARTICULO 7 del Decreto Presidencial 593 del 24 de Abril de 2020.

38. La realización de avalúos de bienes v realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

39. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales v eléctricas.

40. Parqueaderos públicos para vehículos.

PARÁGRAFO UNO. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO DOS. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo PARA INICIAR LAS RESPECTIVAS ACTIVIDADES deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del COVID-19 y en los demás protocolos para cada sector que este establezca. Para lo anterior, los empleadores y/o contratantes, en coordinación con las ARL de las personas que prestan servicios y labores exceptuadas, deberán adoptar y cumplir las medidas necesarias para garantizar las condiciones de salubridad y prevención de riesgos de contagio de estas personas.

PARÁGRAFO TRES. Las personas y establecimientos que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con todos y cada uno de los lineamientos establecidos por las autoridades del orden nacional, departamental y municipal, so pena de las sanciones a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO CUATRO. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3, conforme al PICO y CÉDULA establecido en el presente Decreto.

PARÁGRAFO CINCO. 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 SEIS. 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 SIETE. EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO para los menores de edad se exceptuará cuando estos deban asistir a servicios médicos y/o asistenciales y en general en cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales. A los menores de edad que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el aislamiento preventivo determinado en el presente Decreto, les serán aplicados los procedimientos establecidos en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

PARÁGRAFO OCHO. EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO para los mayores de 70 años, se exceptuará cuando estos se desplacen para abastecerse de bienes de consumo y de primera necesidad, utilizar servicios de salud, adquirir medicamentos y acceder a servicios financieros. **PARÁGRAFO NUEVE.** Las restricciones de tránsito y limitaciones viales que se deriven de las medidas planteadas en este Decreto aplicarán únicamente en las vías departamentales, conforme a nuestra jurisdicción y competencia, y no se aplicarán en las vías del orden nacional.

ARTÍCULO 3: PICO Y CÉDULA. Autorizar con el objeto de evitar aglomeraciones, la circulación de una (1) persona por núcleo familiar de acuerdo con el horario y último dígito de la cédula que se encuentra en el presente artículo, exclusivamente para las siguientes actividades:

1. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.

2. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos. Las

personas autorizadas en el presente artículo podrán circular en sus vehículos particulares, conforme al siguiente PICO Y CÉDULA: (...Tabla...)

PARÁGRAFO UNO. La medida se mantendrá inicialmente hasta el día 11 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO DOS. Los establecimientos que presten las actividades o servicios de los que trata el presente artículo deberán ajustar sus horarios de atención presencial al presente PICO y CEDULA.

PARÁGRAFO TRES. En la aplicación de esta disposición deberán tenerse en cuenta las excepciones y situaciones establecidas en el artículo 2 del presente decreto.

PARÁGRAFO CUATRO. Se deberá disponer de jabón o gel antibacterial y aspersores de alcohol para los pies en las entradas y salidas de los establecimientos y cumplirse los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

ARTICULO CUARTO: UTILIZACIÓN DE SERVICIOS DE DOMICILIOS PARA EVITAR DESPLAZAMIENTOS. Exhortar a los habitantes del Municipio de Puerto Escondido, 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 los supermercados y en lugar de ello lo hagan telefónicamente aprovechando los servicios de domicilio con que cuentan dichos establecimientos.

ARTÍCULO QUINTO: TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, esta entidad del sector público procurará que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares, igualmente se les exhorta a las demás entidades del sector público y privado para que adopten esta medida.

ARTÍCULO SEXTO: CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE POLICÍA NACIONALES Y DEPARTAMENTALES. Se atenderán las instrucciones y lineamientos establecidos por el presidente de la República y el Gobernador de Córdoba, so pena de las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO SÉPTIMO: REGULACIÓN DE ACTIVIDADES FÍSICAS Y DE EJERCICIO AL AIRE LIBRE. Reglamentar, el numeral 37 del artículo 2o, así como el artículo 7o del Decreto N° 000226 de 2020, fijando el horario para la realización de actividades físicas y ejercicios al aire libre, entre las 05:00 AM y 08:00 AM y por ende garantizar a nuestros coterráneos, la efectividad de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social durante la jornada.

PARAGRAFO UNO. Las actividades tratadas por el presente artículo, tendrán como máximo una (01) hora de duración por persona, de acuerdo con el numeral 37 del artículo 2o y 7o respectivamente del Decreto N° 000226 de 2020, emanado del Departamento de Córdoba.

PARAGRAFO DOS. Quienes violen lo dispuesto en este artículo, serán sancionados de conformidad con las normas de policía (Ley 1801 de 2016) el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000) y disciplinarias tratándose de funcionarios y servidores públicos.

ARTÍCULO OCTAVO: Para el cumplimiento de la anterior medida, las empresas y/o personas involucradas en las actividades permitidas en el presente Decreto, cuando hayan adoptado los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para cada sector, en cumplimiento de la función de vigilancia a cargo de las secretarías municipales dada por el artículo 4 de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, para realizar los controles y vigilancias que conlleven a proteger y garantizar los protocolos de Bioseguridad durante el desarrollo de las actividades. Para lo anterior, se deja a disposición el Formulario de registro de empresas para la validación de protocolos que ha dispuesto el Gobierno Nacional: <https://drive.google.com/file/d/1dQlrrXPizvc60mQmGSHWetUnS6KWoQW-/view>

ARTÍCULO NOVENO: CONTROL POR LA FUERZA PÚBLICA. Disponer 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 Puerto Escondido, y procederá a 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 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), 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.

ARTÍCULO DÉCIMO: VERIFICACIÓN DE LAS EXCEPCIONES DE CIRCULACIÓN. La fuerza pública verificará el cumplimiento de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, a través de documentos, identificaciones y certificaciones de carácter público o privado, que den cuenta sobre la realización de la actividad exceptuada del aislamiento preventivo obligatorio,

ordenado por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, entendiendo que la carga de la acreditación de dichas calidades está en cabeza de quien requiere demostrar dicha condición.

ARTICULO ONCEAVO: GARANTIAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. Se garantizará el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, por lo cual cualquier acto, que impida, obstruya o restrinja sus derechos o que se constituya en actos de discriminación en su contra, se constituirá en violación de una medida de orden público, dada por este decreto, y será sancionado conforme al Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

ARTÍCULO DOCEAVO: EXCEPCIÓN AL PICO Y CÉDULA PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. El personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud que se encuentren debidamente acreditados en el ejercicio de sus funciones, podrán realizar las actividades de las que trata el artículo 3 de este decreto, cualquier día de la semana. Así mismo los establecimientos deberán disponer filas preferenciales para la atención de las personas del Sector Salud que se encuentren activas en el ejercicio de sus funciones.

OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO TRECEAVO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Se extiende la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del Municipio de Puerto Escondido, a partir de la expedición del presente decreto y hasta tanto se haya superado la declaratoria de emergencia sanitaria en Colombia.

PARÁGRAFO UNO. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes las cuales podrán venderse para llevar, y a través del comercio electrónico o por entrega a domicilio.

ARTICULO CATORCEAVO: PROHIBICIÓN DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE HECHO. Se ratifica la prohibición de cualquier medida por vías de hecho y por la fuerza para restringir, limitar o bloquear el acceso y las vías de comunicación dentro y fuera del municipio. La ejecución de este tipo de comportamientos dará lugar a la imposición de las sanciones penales y medidas de corrección correspondiente por las autoridades competentes.

ARTÍCULO QUINCEAVO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.2.1 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO DIECISEISAVO: CONCORDANCIA. Las disposiciones previstas en el presente decreto se aplicarán y ejecutarán en concordancia con las expedidas para tal fin por las autoridades del orden nacional. En caso de que las mismas puedan encontrarse en discrepancia con lo dispuesto por las normas adoptadas por el Gobierno Nacional, se aplicará lo previsto en estas últimas.

ARTÍCULO DIECISIETEAVO: MOVILIDAD. Se garantizará el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio departamental, 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 2 del presente decreto.

ARTICULO DIECIOCHOAVO. El presente Decreto, rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Puerto Escondido- Córdoba a los veintisiete (27) días del mes de abril de 2020.

Firmado por,

El Alcalde Municipal

1.2. De la Actuación procesal surtida

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, por auto del 12 de mayo hogaño se avocó el conocimiento del asunto y se 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, y la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite.

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 improcedente el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 090 del 27 de abril de 2020, dictado por la Alcaldía municipal de Puerto Escondido, aduciendo principalmente que el decreto presidencial 593 del 24 de abril de 2020, no reviste las formalidades de un decreto legislativo, en la medida que no lleva inserta la firma de los 18 ministros que en la actualidad forman parte del Gobierno Nacional, tampoco en su texto aparece rotulado como decreto legislativo y mucho menos se invocan para su expedición, las normas constitucionales y legales que regulan los estados de excepción o el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ambiental. Así mismo señala, que no es menos importante la fecha en que fue expedido el referido decreto, toda vez que fue dictado el día 24 de abril de 2020, esto es, cuando el estado de excepción había perdido vigencia. En efecto, indica que, entre los días 16 de abril y 5 de mayo de 2020, el País retornó transitoriamente a la normalidad institucional porque: a) Se habían cumplido los 30 días del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y b) el siguiente estado de excepción solo vino a ser declarado el día 06 de mayo de 2020, por medio del Decreto 637 de 2020. Lo anterior resulta suficiente para concluir que el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 no es un decreto legislativo, expedido al amparo de un estado de excepción y con miras a conjurar la crisis, sino de un decreto ordinario de carácter policivo.

Por lo que concluye que a través de la norma revisada no desarrolló de un decreto legislativo expedido durante un estado de excepción, sino que son 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, como en efecto se encontraba el País cuando fueron expedidos el decreto revisado y el que fue objeto de

desarrollo. Siendo así, 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.

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°090 del 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Puerto Escondido.

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. 090 del 27 de abril de 2020, "Por medio del cual se adoptan y reglamentan las medidas del Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, Decreto departamental No. 000226 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Puerto Escondido- Córdoba 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.

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.

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 Puerto Escondido.

iii) Que el acto administrativo desarrolle o implemente decretos legislativos: En primer lugar debe señalarse que el acto que se controla Decreto No. 090 del 27 de abril de 2020, "Por medio del cual se adoptan y reglamentan las medidas del Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, Decreto departamental No. 000226 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Puerto Escondido- Córdoba y se dictan otras disposiciones". Dispuso entre otras cosas, el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Puerto Escondido, con sus respectivas excepciones, se estableció la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de Comercio del municipio, reguló la práctica de actividades físicas al aire libre.

Así las cosas, en primer lugar corresponde analizar el marco temporal en que fue expedido el Decreto en comento, toda vez que el estado de excepción de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional fue adoptado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estado de excepción que de conformidad con las normas constitucionales tenía una vigencia de 30 días, los cuales fenecieron el 16 de abril, y al ser adoptado nuevamente el decreto de declaratoria de estado de excepción nuevamente mediante Decreto 637 del 6 de mayo calendario. De lo que se evidencia que el decreto bajo control, al ser expedido el 27 de abril hogaño, se profirió en un momento en el que el país no se encontraba regido ningún estado de excepción, esto es de normalidad institucional. De ahí que como punto de partida se encuentre que el acto controlado no fue expedido en el marco de estado de Excepción alguno.

En consonancia con ello, para la Sala el Decreto 090 del 27 de abril de 2020, no desarrolla o implementa decreto legislativo alguno, pues el mismo fue expedido por el alcalde del municipio de Puerto escondido en uso 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 ente territorial y las directrices contenidas en los Decreto presidencial 593 del 24 de abril de 2020, el cual a su vez fue expedido en el lapso de normalidad institucional al que se hacía referencia previamente, y en el cuales se regularon medidas en materia de orden público. Lo que permite concluir, 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 y adoptar medidas sanitarias, 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, que en un pronunciamiento reciente 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. 090 del 27 de abril de 2020, emitido por el Alcalde del Municipio de Puerto Escondido, 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 Económica, Social y Ecológica declarado por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y 630 del 6 de mayo de la presente anualidad, este último por demás posterior al acto bajo examen. Lo que deviene, en la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto 090 del 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Puerto Escondido.

Así las cosas, la Sala Plena de Esta Corporación 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°090 del 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Puerto Escondido 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 Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°090 del 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Puerto Escondido, en tanto, dicho Acto Administrativo no desarrolla Decreto Legislativo alguno, y menos aún, 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°090 del 27 de abril de “Por medio del cual se adoptan y reglamentan las medidas del Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020, Decreto departamental No. 000226 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Puerto Escondido- Córdoba y se dictan otras disposiciones”, expedido por el alcalde del municipio de Puerto Escondido- Córdoba 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 Puerto Escondido 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

Se deja constancia que la sentencia de única instancia dentro del Control Inmediato de Legalidad distinguido con el radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00259 y en la cual se declaró su improcedencia fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

Los Honorables Magistrados,



DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado