



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN
Magistrada ponente: Gladys Josefina Arteaga Díaz¹**

Montería, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)²

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

| | |
|-------------------------------|---|
| Medio de control | Control Inmediato de Legalidad |
| Radicación | 23.001.23.33.000.2020.00248.00 |
| Acto Objeto de Control | DECRETO 044 DE 27 DE ABRIL DE 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE TUCHÍN <i>"Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"</i> . |
| DECISIÓN | DECLARAR IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL |

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a dictar sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad del decreto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Tuchín- Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 044 de 27 de abril de 2020 antes referido, a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

a) Acto administrativo objeto de control

A través del **Decreto 044 de 27 de abril de 2020, "por el cual se adopta instrucciones expedidas por el gobierno nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del Municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"**; el Alcalde de Tuchín - Córdoba, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que confiere el artículo 315 numeral de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, y los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016; decretó:

1. Aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
2. Como garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, estableció 41 excepciones a la libre circulación limitada en el numeral anterior, entre estas las relacionadas con la asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza

¹ Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

² Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

y mercancías de ordinario consumo en la población; fuerza mayor o caso fortuito; desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales; asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado. Además, se realizaron algunas precisiones respecto de la aplicación de dichas excepciones frente a los menores de edad y los adultos mayores de 70 años.

3. Prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 11 de mayo de 2020; no restringió el expendio de las mismas.
4. Dispuso garantías para el personal médico, así como estableció un pico y cédula con el fin de evitar aglomeraciones en establecimientos de comercio, durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio; y un pico y placa para vehículos, esto último en consonancia con las restricciones de movilidad dispuestas en el Decreto 431 de 2020 emanado del gobierno nacional.
5. Además, se reguló sobre puestos de control sanitarios, en los límites y vías de acceso del municipio para adelantar labores sanitarias de identificación, control, prevención y tamizaje de personas y desinfección de vehículos provenientes de otros departamentos o municipios con el fin de prevenir el contagio de Covid -19.
6. Dispuso medidas sanitarias, como el uso obligatorio del tapabocas en determinados lugares, y la forma como debía hacerse uso de dicho elemento de protección.
7. Prohibió reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; dispuso el teletrabajo y trabajo en casa durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria causada por el Covid-19; reguló actividades físicas y de ejercicio al aire libre, disponiendo además un pico y cédula para el efecto y las medidas de cuidado y sanitarias a tener en cuenta
8. Estableció que la inobservancia de las medidas conllevaba a la aplicación de las sanciones contempladas en el Decreto 780 de 2016; prohibición de adopción de medidas de hecho.
9. Finalmente se señaló que el decreto tenía vigencia hasta el 11 de mayo de 2020.

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión

Mediante auto de 5 de mayo de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se ordenó notificar al Alcalde del Municipio de Tuchín– Córdoba y al Agente del Ministerio Público. Se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad a fin de que cualquier ciudadano coadyudara o impugnara la legalidad del acto administrativo. Se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tenían rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

2. Intervenciones

No hubo intervenciones en este asunto.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador¹²⁴ Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Así, una vez analizado el decreto remitido a control, sostuvo que el mismo tiene como fundamento directo e inmediato, pese a no ser invocado expresamente, el Decreto 593 del 27 de abril de 2020, expedido por el presidente de la República, 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; tomando entre otras medidas, la de aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020.

A continuación, indicó que dicho decreto 593 de 2020, no es un decreto legislativo, primero porque no fue suscrito por todos los ministros que conforman el gobierno nacional y segundo, porque las directrices impartidas a través de aquel, corresponden al mero ejercicio de una función ordinaria que, como primera autoridad de policía, tiene el presidente de la República en todo el territorio nacional (Artículos 189 numeral 4 y 296 C.N., 6 y 7 de la Ley 4ª de 1991).

Para finalizar, sostuvo que el Decreto 044 de 2020 expedido por el Alcalde de Tuchín, se limitó a acoger las instrucciones dadas por el ejecutivo en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, el cual itera, no es un decreto legislativo; y destaca que en todo caso los citados actos se expidieron cuando había finalizado el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, por el término de 30 días; indicando entonces, que a partir del 16 de abril de 2020 el país retornó temporalmente a la normalidad institucional, de modo que los días 24 y 27 de abril de 2020, cuando fueron expedidas la norma desarrollada y el decreto que la desarrolló, no estaba vigente ningún estado de excepción, lo que constituye un presupuesto para la procedencia del control inmediato de legalidad, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 CPACA, disposiciones que emplean la expresión “*durante los estados de excepción*”.

4. Otras actuaciones

En cumplimiento del requerimiento de pruebas efectuado en auto admisorio, se remitió a través de correo electrónico el Decreto 025 de 16 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan 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 Coronavirus en el municipio de Tuchín y se dictan otras disposiciones; Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el Covid 19 y se dictan otras disposiciones; Decreto 033 de 24 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid 19 y en el mantenimiento del orden público en el municipio de Tuchín; Decreto 034 de 25 de marzo de 2020, por el cual se adiciona el decreto 033 de 2020 y se dictan otras disposiciones; Decreto 037 de 2 de abril de 2020, por medio del cual se adiciona el decreto 033 de 2020, y se dictan otras disposiciones; Decreto 000221 de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba, mediante el cual se adoptan unas instrucciones dadas por el gobierno nacional en virtud de la emergencia sanitaria casada por el Covid-19, y el mantenimiento del orden público en el departamento y se dictan otras disposiciones.

III. CONSIDERACIONES

Revisado el trámite procesal, no se advierte vicio que genere nulidad. En ese orden, inicialmente se abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para seguidamente establecer la competencia de esta Corporación, así como la procedencia del medio de control.

3.1. De los Estados de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual es Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las

facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

3.2 Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020³, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no

³ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que declaró el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.

- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, 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.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo que “(...) aunque en principio podría, pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

3.3. Competencia para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción.

En torno al tópico anterior, el H. Consejo de Estado⁴ en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 044 de 27 de abril de 2020, es un acto de carácter general, en la medida que no regula situaciones particulares y concretas; de igual forma, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Tuchín–Córdoba en ejercicio de una función administrativa. Dicho Alcalde es una autoridad administrativa cuyos actos están sometidos a la jurisdicción de esta Corporación.

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, encuentra esta Sala que ello no ocurre en el caso concreto, tal como pasa a explicarse.

Decreto 044 de 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Tuchín – Córdoba, Por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones.

Tal como se anunció con anterioridad, para que resulte procedente el control de legalidad, se requiere i) que el acto objeto de control sea de carácter general, ii) que se hayan proferido en ejercicio de una función administrativa, requisitos que como se indicó en párrafo anterior, están acreditados; y además, ii) que el mismo desarrolle las medidas que hayan sido dictadas a través de decretos legislativos en vigencia de los estados de excepción decretados⁵, lo cual pasa a analizarse.

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 044 de 27 de abril de 2020, se tiene que fue expedido por el Alcalde Municipal de Tuchín– Córdoba en uso de facultades constitucionales y legales, tales como los artículos 315⁶ de la Constitución, Ley 136 de 1994⁷, Ley 1801 de 2016⁸ artículos 14⁹, 199¹⁰ y 202¹¹; y en su parte considerativa luego de reiterar la anterior normatividad, se indicó i) que el derecho fundamental de libre circulación puede verse limitado; ii) así mismo trajo a colación el derecho a la salud y los derechos fundamentales de niños y niñas; iii) así como destacó las autoridades de policía al tenor de la Ley 1801 de 2016, a saber, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales; iv) que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020, el Covid-19 como una pandemia; iv) se cita la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de Mayo de 2020; que con Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, dicho ministerio adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años; v) de igual forma se trajo a colación los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, con el cual se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público; y el 420 del 18 de marzo de 2020 expedidos por el gobierno nacional.

Se destacó vi) que se profirieron los Decretos 025 de 16 de marzo de 2020 y 028 de 20 de marzo de 2020, adoptando como medida preventiva restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en la circunscripción territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19; vii) que el Presidente de la República expidió los Decretos 457 de 2020, disponiendo el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, suspensión de transporte doméstico por vía aérea, entre otros, y se establecieron 34 excepciones a dicho confinamiento, para así garantizar los derechos a la vida y salud en conexidad con la vida y la supervivencia, así como el Decreto número 531 de 2020 “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”; y el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 que estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión del Coronavirus COVID-19, dicho Ministerio será la entidad

⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 10 – C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00

⁶ Competencia de alcaldes en la conservación del orden público.

⁷ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁸ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁹ Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, en cabeza de alcaldes y gobernadores.

¹⁰ Atribuciones del presidente

¹¹ competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19; viii) se hizo referencia a los informes del Ministerio de Salud sobre los casos de contagiados por el Covid-19 reportados en el país; considerando necesario tomar medidas para preservar la salud, la vida, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y servicios de primera necesidad; precisando que previo a la expedición del decreto, el contenido fue coordinado con el Ministerio del Interior y la Fuerza Pública con asentamiento en el municipio, ello en cumplimiento de la circular CIR2020-25-DMI-1000 del Ministerio del Interior.

En ese orden de ideas, se decretaron una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020.
- ✚ Se establecieron 42 excepciones a la libre circulación limitada en el numeral anterior, entre estas las relacionadas con la asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición de bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población; fuerza mayor o caso fortuito; desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales; asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
- ✚ Se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 11 de mayo de 2020.
- ✚ Por otra parte, dispuso garantías para el personal médico, pico y cédula con el fin de evitar aglomeraciones en establecimientos de comercio, durante la vigencia de la medida de aislamiento preventivo obligatorio; y un pico y placa para vehículos, esto último en consonancia con las restricciones de movilidad dispuestas en el Decreto 431 de 2020 emanado del gobierno nacional.
- ✚ Se establecieron puestos de control sanitarios, en los límites y vías de acceso del municipio para adelantar labores sanitarias de identificación, control, prevención y tamizaje de personas y desinfección de vehículos provenientes de otros departamentos o municipios con el fin de prevenir el contagio de Covid -19; así como medidas sanitarias, como el uso obligatorio del tapabocas en determinados lugares, y la forma como debía hacerse uso de dicho elemento de protección.
- ✚ Se prohibió reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; se dispuso el teletrabajo y trabajo en casa durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria causada por el Covid-19; y se reguló actividades físicas y de ejercicio al aire libre, disponiendo además un pico y cédula para el efecto y las medidas de cuidado y sanitarias a tener en cuenta; y se destacó que la inobservancia de las medidas tomadas, antes referenciadas, conllevaba a la aplicación de sanciones.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente que el Decreto 044 de 27 de abril de 2020 remitido para control, no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que se fundamenta en los poderes extraordinarios de policía que radican en cabeza del alcalde municipal de Tuchín - Córdoba conforme lo contemplado en la Ley 1801 de 2016 por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana¹², para hacer frente a situaciones de calamidad y

¹² De los cuales se destaca en el acto, los relacionados en el artículo 202, tales como:

“4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

emergencia, al igual que lo dispuesto en las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de medidas sanitarias, lo cual no implica que correspondan en este caso a una situación excepcional, de manera que no devienen ni desarrolla las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos.

Si bien en la parte considerativa se trae a colación el Decreto 457 de 2020, con el cual el gobierno nacional decretó el aislamiento obligatorio preventivo en el territorio nacional, medida que también se aplica en el municipio de Tuchín, cabe destacar que el mentado decreto no es un acto legislativo ni desarrolla alguno de estos dictados por el Gobierno Nacional, pues, desde el punto de vista formal, no fue expedido con la totalidad de las firmas de los ministros que conforman el Gobierno Nacional. En este punto es importante resaltar, que el H. Consejo de Estado¹³ en providencia de 26 de junio de 2020, se pronunció al respecto, estimando que no es susceptible del control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción dicho acto, por no ser un decreto legislativo, sino que su control debe efectuarse a través de la acción de nulidad contemplada en la Ley 1437 de 2011, tesis que comparte esta Corporación y que ha venido siendo acogida en asuntos similares. Esto señaló el Alto Tribunal:

“3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada¹⁴. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad¹⁵.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...)

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”

¹³Sala Especial de Decisión n°. 26, C.P. Dr. Guillermo Sánchez Luke, Rad. N°. 11001-03-15-000-2020-02661-00

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”

En atención a lo antes expuesto, como se sostuvo, no se cumple con uno de los presupuestos de procedencia del medio de control, en tanto aun cuando el Decreto 044 de 27 de abril de 2020, es un acto administrativo de carácter general, proferido por autoridad administrativa, no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción; máxime cuando se insiste, lo que soporta la expedición del acto objeto de control, es la facultad policiva extraordinaria y la competencia en materia sanitaria de que hace uso en este caso el Alcalde de Tuchín - Córdoba, para contrarrestar la situación causada por el Covid-19.

Cabe resaltar, que el H. Consejo de Estado recientemente en providencia de 4 de agosto de 2020¹⁶, señaló que existen actos administrativos de carácter general proferidos en el marco temporal y fáctico de los estados de excepción, pero que resultan ajenos al control automático de legalidad, y ello es así en tanto la autoridad se limita a desarrollar las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas previamente, como por ejemplo, la ejecución de competencias ordinarias, es decir que están fijadas en los instrumentos de legislación permanente, tal como acontece en el caso concreto, conforme se explicó con anterioridad.

Para finalizar, se deja sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa juzgada frente al Decreto 044 de 27 de abril de 2020, en tanto no se efectuó análisis de fondo alguno, dado la configuración de la improcedencia del medio de control, siendo procedente el control por los medios ordinarios en los términos establecidos para el efecto en la Ley 1437 de 2011.

3.4. Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 044 de 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín– Córdoba *"por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"*, conforme lo expresado.

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,

F A L L A:

PRIMERO: *Declarar* la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 044 de 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín– Córdoba *"por el cual se adopta instrucciones expedidas por el Gobierno Nacional y departamental de Córdoba en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, el mantenimiento del orden público del municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y otras disposiciones"*; conforme lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Tuchín - Córdoba, a las partes intervinientes y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de 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.

¹⁶Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Veintitrés, Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03176-00(CA)A

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión, **archívese** el expediente previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE¹⁷

Los Magistrados,


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



PEDRO OLIVELLA SOLANO



NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



DIVA CABRALES SOLANO

¹⁷ Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.