



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENADE DECISIÓN
Magistrado Ponente: Dr. Luis Eduardo Mesa Nieves

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

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00088.00
Acto Objeto de Control	DECRETO 028 DE 20 DE MARZO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE TUCHÍN <i>“Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan 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 realizar el control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín – Córdoba *“Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones”*.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Tuchín- Córdoba, remitió con destino a esta Corporación el Decreto 028 de 20 de marzo 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

El texto del citado acto administrativo sometido a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

**“DECRETO N° 028
20 DE MARZO DE 2020**

“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 025 DE 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS TRANSITORIAS DE ORDEN PUBLICO, SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE TUCHIN, DEPARTAMENTO DE CORDOBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE TUCHIN, DEPARTAMENTO DE CORDOBA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido

en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el numeral 18 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, y,

CONSIDERANDO:

(...)

DECRETA:

ARTICULO 1. Modifíquese el artículo 2 del decreto 025 de 2020, el cual quedara así:

ORDENAR las siguientes medidas de carácter preventivo y obligatorio en el territorio del municipio de Tuchín así: se prohíben las reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas, que concentren más de cincuenta (50) personas en contacto estrecho, es decir a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.

PARAGRAFO PRIMERO: La anterior medida rige hasta el día sábado 30 de mayo de 2020 o hasta que el presidente de la República así lo determine.

PARAGRAFO: La entidad a través de la secretaria del interior municipal, Secretaria de Salud municipal la policía Nacional y organismos pertinentes evaluara y vigilara los riesgos de transmisibilidad en los eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor de 50 personas, en espacios cerrados o abiertos.

ARTÍCULO 2: Modifíquese el artículo 3 del decreto 025 de 2020, el cual quedara así:

ARTICULO TERCERO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio de Tuchín, prohibiendo la libre circulación de personas, de la siguiente forma:

- Para menores de edad durante las 24 horas del día a partir de la expedición de este decreto y hasta el 20 de abril de 2020.
- Para mayores de 70 años a partir del viernes 20 de marzo de 2020 a las 7:00 a.m. hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas de 18 a 69 años sea cual fuere el modo que utilice para movilizarse desde el día 20 de marzo de 2020 hasta el día 30 de mayo de 2020 dentro del siguiente horario de 7:00 p.m. 6:00 a.m.

PARÁGRAFO UNO: La medida dispuesta en el presente artículo no afectará a las siguientes personas, quienes deberán estar debidamente acreditadas (carné o carta de autorización): Quienes estén debidamente acreditados como Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Rama Judicial, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación y en general, servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, y municipal, Entes de Control de Fiscal, Unidad Nacional de Protección, Migración Colombia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, en ejercicio de sus funciones. 2) Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada. 3) Personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), movilización de enfermos, pacientes, gases medicinales y servicios funerarios, ambulancias, vehículos de atención prehospitalaria, vehículos de atención 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. 4) Los trabajadores de farmacias y encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, debidamente certificados por su empleador. 5) Personal operativo y administrativo

Acto objeto de control: Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones"

aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada programados durante el periodo del toque de queda o en horas aproximadas al mismo debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordo, tiquetes, etc. 6) Personal y vehículos de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. 7) Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud. 8) Trabajadores y vehículos dedicados a la adquisición, producción, transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público. 9) Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados. 10) Distribuidores de medios de comunicación y Periodistas debidamente acreditados.

PARÁGRAFO DOS: Esta medida además no afectará la circulación del personal (que deberá estar debidamente acreditado con carné o carta de autorización) y vehículos asociados a los siguientes servicios: 1) Servicio de transporte público terrestre automotor de pasajeros (intermunicipal), carga y modalidad especial. 2) Servicio de transporte público de pasajeros. 3) Servicios médicos, asistenciales, hospitales, IPS, Camus, Centro regulador, Centros de Urgencia. 4) Servicios de transporte de alimentos. 5) Servicios de abastecimiento de alimentos 6) Servicios que presten los establecimientos y locales de 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, y los domiciliarios asociados a estos servicios. 7) Servicios Públicos Domiciliarios. 8) Transporte de Hidrocarburos y Servicios Públicos asociados al sector energético e hidrocarburífero. 9) Estaciones de servicio de abastecimiento de combustible. 10) Establecimientos y locales comerciales gastronómicos (Restaurantes) con oferta de productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni ubicados dentro de instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes. 11) Servicios asociados al funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica de la Nación, los departamentos, distritos y municipios. 12) Servicios asociados al funcionamiento y operación de los centros de llamadas, de los centros de contacto, de los centros de soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico. 13) Servicio hotelero, solo para alojamiento

PARÁGRAFO TRES: 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 CUATRO: 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."

PARAGRAFO SEGUNDO: Quedan exceptuados de las medidas las entidades de orden público, personal de vigilancia privada, de emergencia médica, personal sanitario, ambulancias, vehículos y personal de servicios públicos domiciliarios y vehículos de servicio público.(Deberán acreditar que soporte su condición)

ARTICULO 3. Modifíquese el artículo 4 del decreto 025 de 2020, el cual quedara así:

ARTICULO CUARTO: Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el municipio de Tuchín, del Departamento de Córdoba, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes"

ARTICULO 4: Conforme a la competencia que en esta materia asigna a los alcaldes en el Artículo 1 de la resolución 453 de 2020 adóptese como medida sanitaria preventiva y de control en todo el territorio del municipio de Tuchín la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión; de baile; ocio y entretenimiento y juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juegos de video.

PARAGRAFO PRIMERO: Los establecimientos y locales comerciales del precedente artículo que prevean dentro de su objeto social la venta de comidas y bebidas, permanecerán cerrados al público, y solo podrán ofrecer sus servicios a través de comercio electrónico o por domicilio para consumo por fuera del establecimiento comercial ateniendo las medidas sanitarias a que haya lugar.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Esta medida no será aplicable a los establecimientos Hoteleros.

ARTÍCULO 5: Cúmplanse de manera inmediata las medidas, prohibiciones y decisiones emitidas por el Gobierno nacional. En caso de que este decreto la Cuarentena general Social, se deberá acatar la orden de inmediato y sin necesidad de pronunciamiento de la Alcaldía municipal.

ARTICULO 6: Ordenar a la Secretaria del Interior con funciones de Inspección de Policía, en coordinación con el Comando de Policía del Municipio a adelantar cierres preventivos de los establecimientos que incumplan el presente decreto, así mismo dar cumplimiento a lo normado en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en sus artículos 14 y 202.

ARTÍCULO 7: El incumplimiento de lo establecido en el presente decreto dará lugar a la aplicación de las medidas y sanciones establecidas en las leyes que regulen la materia y en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

ARTICULO 8. Instar a la comunidad de Tuchín en general al Autocuidado, solidaridad y responsabilidad social, a tomar las medidas que sean necesarias para adoptar todos los protocolos establecidos para la prevención del contagio del coronavirus covid-19 recomendada por el Ministerio de salud y Protección Social.

El presente decreto rige a partir de su fecha de publicación.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Para constancia se firma a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

**ALEXIS SALGADO AGUDELO
ALCALDE MUNICIPAL”**

II. TRÁMITE PROCESAL

1. Admisión de la demanda

Con auto de 30 de marzo de 2020, se admitió el medio de control de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Tuchín– Córdoba, y al señor Agente del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

Acto objeto de control: Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones”

2. Intervenciones

El Alcalde Municipal de Tuchín, a través de apoderado intervino en el presente asunto alegando la legalidad del decreto objeto de control, indicando que inicialmente se expidió el Decreto 025 de 2020, y posteriormente el Gobierno Nacional expidió los decretos No. 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, mediante los cuales se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, instrucciones que debían 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, tal como lo establece el artículo primero del decreto 420 mencionado.

Se indicó que el Decreto 028 de 2020 obedeció al cumplimiento de las directrices emanadas del gobierno nacional y la gobernación de Córdoba en medio de la emergencia sanitaria; y, en cumplimiento de las directrices emanadas del gobierno nacional; que el Decreto 025 del año en curso fue enviado al Ministerio del Interior, el cual señaló que el mismo resultaba acorde a los criterio de coordinación, no obstante sostuvo que con ocasión del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual Gobierno Nacional decretó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el territorio nacional, desde 00:00 am del 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 am del 13 de abril de 2020; solicitaba establecer las medidas, precisiones y garantías definidas en mencionado Decreto, con el objetivo de enfrentar el estado de emergencia y adelantar las actuaciones tendientes para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del COVID-19 en el citado municipio de Tuchín.

Concluye entonces, que el acto objeto de control es legal, en tanto cumple con los requisitos de competencia, motivación, formalidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis.

3. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Judicial II designado ante esta Corporación presentó concepto en orden a que se declare la improcedencia del medio de control. Así, luego de referirse a la normatividad que rige el presente medio de control, y lo relativo a los estados de excepción, se pronunció frente al auto de 15 de abril de 2020, emanado de la Sección Segunda del H. Consejo de Estado, en la cual se señaló que por el confinamiento y la suspensión de términos ordenadas por el Consejo Superior de la Judicatura a raíz del COVID-19 y con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva, estaban sujetos a control inmediato de legalidad, no solamente los actos generales que desarrollan los decretos legislativos, sino también todos los actos generales que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar la emergencia, aunque correspondan a competencias propias de situaciones de normalidad; postura que afirma el citado Agente del Ministerio Público, no comparte, en tanto la procedencia de este medio de control está regulada por el legislador (Artículo 20 Ley 137 de 1994). Adujo que en virtud del principio de separación de poderes (Artículo 113 Constitucional), la Jurisdicción Contencioso Administrativa no está habilitada para asumir las competencias del Legislador y extender el control inmediato de legalidad a medidas diferentes de las señaladas en la ley.

A reglón seguido, se refirió al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el estado de excepción –estado de emergencia económica y social, dado que estando en progreso la emergencia sanitaria, sobrevinieron situaciones diferentes a la sola propagación de la pandemia del COVID -19, aunque asociadas a la misma, que no guardaban relación alguna con el orden público, sino con el orden económico social. Luego de traer apartes de los considerandos de dicho decreto legislativo, arguye que las causas que originaron la declaratoria del estado de excepción fueron económicas y sociales, por lo que las medidas legislativas

excepcionales a implementar son esencialmente de contenido económico, con miras a obtener los recursos que demanda la atención de las más apremiantes necesidades sociales y económicas para, de esta manera, superar la crisis. Que adicionalmente y con el propósito de garantizar el normal funcionamiento de las instituciones, se contemplaron medidas relacionadas con trámites judiciales y administrativos, lo cual implicaba expedir de manera excepcional normas con fuerza de ley que modificaran los procedimientos existentes. Así, con carácter enunciativo y de manera general se justificaron en el mismo Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, algunas medidas económicas y procedimentales, competencia ordinaria del Congreso de la República, en tiempos de normalidad.

Seguidamente, afirma que las situaciones de orden público que surjan por la pandemia del Covid-19, son susceptibles de ser enfrentadas mediante funciones policivas ordinarias, las cuales por obvias razones no son objeto de control inmediato de legalidad, sino de las vías procesales ordinarias. Ello por cuanto ninguna de las medidas que deben adoptarse para conjurar la crisis están relacionadas con el orden público, en lo relativo a movilidad, tranquilidad, moralidad o salubridad, ello en tanto estima no estamos ante un estado de conmoción interior, que diere lugar a que el Gobierno ejerza no solo su función de Policía, sino también el poder de policía, reservado al Congreso de la República.

Descendiendo al análisis del decreto remitido para control, sostiene que con el mismo el Alcalde de Tuchín adoptó las medidas tomadas por otra autoridad, concretamente por el gobernador del departamento de Córdoba, a través del Decreto 190 del 20 de marzo de 2020, que decretó el toque de queda en el departamento y se adoptan otras medidas. Que el Decreto 028 de 2020 es un acto de carácter general, expedido en ejercicio de una actividad administrativa, y que si bien tuvo lugar durante el estado de excepción declarado con Decreto 417 de 2020, lo cierto es que no desarrollo ningún decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis económica y social. Que las medidas contenidas en ese decreto, en armonía con el Decreto 190 del 20 de marzo de 2020, expedido por el gobernador departamental, están orientadas a la preservación del orden público, dictadas en el marco de una pandemia mundial, que dio lugar por ejemplo a la declaratoria de la emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

Por lo anterior, considera que el decreto objeto de estudio se fundamenta en normas legales ordinarias, preexistentes a la declaratoria del estado de emergencia, y que dichas normas legales ordinarias fueron expedidas por el Congreso de la República, en desarrollo de su poder de Policía, por lo que las normas que las desarrollan corresponden a la función ordinaria de policía, en cabeza del presidente de la República a nivel nacional y en el seccional a gobernadores y alcaldes.

Concluye que el toque de queda es una de las facultades de que goza los mandatarios seccionales, la cual puede ser ejercida en todo tiempo, conforme lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, estimando así que no se está en presencia de atribuciones derivadas de una norma excepcional, como son los decretos legislativos. Aduce además, que las medidas adoptadas por el ente territorial, constituyeron un complemento a las previamente tomadas por el Ministerio de Salud, mediante Resoluciones 0380 del 10 de marzo de 2020 y 0385 del 12 de marzo de 2020, conteniendo esta última la declaratoria de un estado de emergencia sanitaria, anterior a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ambiental, declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Por ello, si la medida fue adoptada en desarrollo de una norma diferente de un decreto legislativo, su control jurisdiccional está sometido a las vías ordinarios, las que requieren para su activación de la iniciativa ciudadana (Artículo 40 numeral 6 Superior^s), razón suficiente para declarar la improcedencia del presente medio de control.

4. Otras actuaciones

Acto objeto de control: Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones”

Obran en el plenario las siguientes pruebas documentales: i) Decreto 025 de 16 de marzo de 2020, por el 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 el coronavirus en el municipio de Tuchín – Córdoba y se dictan otras disposiciones; ii) memorial proveniente del Ministerio del Interior y dirigido al Alcalde de Tuchín; iii) Decreto 00172 de 17 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus en el Departamento de Córdoba; iv) Decreto 00180 de 2020, por el cual se decreta toque de queda en el Departamento de Córdoba y se adoptan otras medidas tendientes a prevenir la propagación del Covid 19; y el Decreto 190 de 2020, que modifica y adiciona el anterior acto.

III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente 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 para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad del acto sometido a 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 el 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 2020¹, 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 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

¹ C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

Acto objeto de control: Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones”

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 de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

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.

Así entonces, en el caso concreto se observa que el acto administrativo contenido en el Decreto 028 de 20 de marzo 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.

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 028 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Tuchín – Córdoba

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, lo cual tal como se indicó en párrafo anterior, está acreditado; 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 decretados.²

En ese orden de ideas, de la revisión del Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, se tiene que fue expedido por el alcalde municipal en uso de facultades constitucionales y legales, y en su parte considerativa se hace referencia a i)el artículo 91 la Ley 136 de 1 modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, relativa a las funciones del alcalde municipal frente a la conservación del

² 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

orden público en el respectivo ente territorial; **ii)** la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, a través de la cual el Ministerio de Salud declaró el Estado de Emergencia Sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos; **iii)** el Decreto No. 420 del 18 de Marzo de 2020, mediante 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; **iv)** el decreto 000172 de 2020 la Gobernación departamental de Córdoba adopto 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 (covid-19), así como el Decreto 180 que estableció el toque de queda desde el 16 de marzo hasta el 27 de marzo 2020; **v)** que en virtud de lo anterior se señaló que se expidió por alcalde municipal de Tuchín, el Decreto 025 de 16 de marzo de 2020, en el cual entre otros, se dispuso ordena el toque de queda en el ente territorial, por el tiempo que durara el periodo de prevención de contagio en el horario de las 7:00 p.m. y hasta las 6:00 a.m. del día siguiente. **Vi)** Que según boletín de presa 071 de 2020 proveniente del Ministerio de Salud, el país tenía confirmados más de 100 casos de Covid – 19 a 18 de marzo de 2020; y que mediante Decreto 190 de 20 de marzo de 2020 la Gobernación de Córdoba modificó el Decreto 180 de 2020 y adoptó otras medidas tendientes a prevenir el COVID-19; **vii)** de manera que en acatamiento de la normatividad nacional, se realizó ajustes a la medida preventiva de toque de queda y para el mantenimiento y conservación del orden público, conforme las directrices impartidas por el Presidente de la República y los ministerios correspondientes.

Ahora bien, en atención a las anteriores consideraciones generales, se procedió a modificar el Decreto 025 de 2020, y se decretaron una serie de medidas, que se concretan en lo siguiente:

- ✚ Prohibir reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosa, deportivas, políticas, entre otras, bien sean públicas o privadas, y que concentren más de 50 personas a menos de dos metros de distancia entre una y otra. Lo anterior con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta que el Presidente de la República lo determine.
- ✚ Lo anterior sería objeto de evaluación y vigilancia por parte del ente territorial a través de la Secretaría del Interior Municipal, la Secretaría de Salud Municipal y la Policía Nacional; estableciendo que determinados organismos evaluarían y vigilarían los riesgos de transmisibilidad en los casos señalados.
- ✚ Ordenó aislamiento preventivo en el municipio, prohibiendo la circulación de personas menores de edad, mayores de 70 años, y para personas entre 18 y 69 años de edad.
- ✚ Así mismo estableció unas excepciones a la citada medida, entre otros, personal de salud, fuerza pública, vigilancia y seguridad privada, aquellos que requieran una atención urgente en salud, los relacionados con servicios públicos domiciliarios.
- ✚ Dispuso las excepciones del aislamiento preventivo para menores de edad, y mayores de 70 años de edad, básicamente para recibir atención médica los primeros y cualquier situación que amerite la protección de derechos de éstos; los segundos, para abastecerse de bienes de consumo de primera necesidad, utilizar servicios de salud y para acceder a servicios financieros o adquirir medicamentos.
- ✚ Se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del municipio, más no se prohibió el expendio de las mismas.
- ✚ Además, en virtud de la resolución 453 de 2020, dispuso adoptar como medida sanitaria preventiva y de control en el municipio, la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento, juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos, entre otros. En todo caso, si dentro de su objeto social tienen la venta de comidas y bebidas, podrán comercializar estas a través

Acto objeto de control: Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones”

de domicilios, atendiendo las medidas sanitarias. Exceptúa de lo anterior al sector hotelero.

- ✚ Ordena cumplir de manera inmediata las medidas establecidas por el Gobierno Nacional; así como ordena a la Secretaría del Interior en coordinación con la Policía Nacional para que adelante los cierres preventivos de los establecimientos que incumplan lo dispuesto en el decreto objeto de revisión.
- ✚ Y finalmente insta a la ciudadanía al autocuidado.

Analizadas las anteriores medidas, resulta evidente para esta Corporación, que el Decreto 028 de 2020 remitido para control, no desarrolla decreto legislativo alguno expedido durante el estado de excepción decretado en el territorio nacional, sino que tal como lo ha expuesto en Agente del Ministerio Público al momento de conceptuar, se fundamenta en los poderes policivos que radican en cabeza del alcalde municipal de Tuchín, y de los cuales puede hacer uso en cualquier momento, 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 con el fin de enfrentar efectos económicos y sociales causados por la pandemia Covid-19. Así mismo, tales medidas implementadas tienen relación con aspectos sanitarios, y con la conservación del orden público en el ente territorial, más no con la crisis económica que dio lugar al estado de excepción.

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 el Decreto 028 de 20 de marzo de 2020 no desarrolla un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Para finalizar, es menester dejar sentado que la decisión que ocupa en esta ocasión a esta Sala, no tiene efectos de cosa frente al Decreto 028 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 de legalidad 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 028 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín- Córdoba “*Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones*”, conforme lo expresado.

4. Reconocimiento de personería jurídica

Finalmente, se tendrá como apoderada del Municipio de Tuchín a la Dra. Angie Restrepo Pico, identificada con CC 1036398381 del Carmen de Viboral / Antioquia, portadora de la TP 295937 del C. S. de la J., en los términos y para los fines conferidos mediante memorial poder allegado al proceso a través de medios electrónicos, ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 74 y 75 del C.G. del P.

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 028 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Tuchín “*Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones*”; conforme lo expresado en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Tuchín 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.

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

CUARTO: Téngase como apoderada del Municipio de Tuchín, a la doctora Angie Restrepo Pico, identificada con CC 1036398381 del Carmen de Viboral / Antioquia, portadora de la TP 295937 del C. S. de la J., conforme lo expresado en la parte motiva.

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 CÚMPLASE

Los Magistrados



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



PEDRO OLIVELLA SOLANO



NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



DIVA CABRALES SOLANO

Acto objeto de control: Decreto 028 de 20 de marzo de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 025 de 2020 y se adoptan otras medidas administrativas transitorias de orden público, se establecen lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el CORONAVIRUS - COVID 19 en el municipio de Tuchín, Departamento de Córdoba y se dictan otras disposiciones”