



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CORDOBA

SALA PLENA

Magistrada Ponente: *Dra. Diva María Cabrales Solano*

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

Medio de Control.	Control Inmediato de Legalidad
Radicación.	23.001.23.33.000.2020-00131-00
Demandante.	Municipio de Planeta Rica
Demandado.	Decreto N°060 del 20 de marzo de 2020

SENTENCIA DE UNICA INSTANCIA

Estando dentro del término previsto en el numeral 6to del artículo 185 del CPACA y luego de haberse surtido el procedimiento previsto en la referida norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a ejercer mediante Sentencia de única instancia el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto N°060 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Planeta Rica.

I. ANTECEDENTES

1.1. Acto Sometido a Control

El señor alcalde del Municipio de Planeta Rica mediante comunicación electrónica remitió a este Tribunal por conducto de la Oficina Judicial de la ciudad de Montería documento pdf contentivo de copia simple del Decreto N° 060 del 20 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 058 del 16 de marzo de 2020 "por el cual se adoptan y se toman medidas respecto a la declaratoria sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada mediante la Resolución No 0385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones"*

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

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DE CORDOBA
MUNICIPIO DE PLANETA RICA**

NIT 800096765-1

DECRETO N°060

(20 DE MARZO DE 2020)

***"Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto N° 058 de Marzo 16 de 2020
"Por el cual se adopta y toman medidas respecto a la declaratoria sanitaria por causa
del coronavirus COVID-19, declarada mediante la Resolución N° 385 del 12 de Marzo
de 2020 expedida por el ministerio de salud y protección social y se dictan otras
disposiciones"***



El Alcalde Municipal de Planeta Rica-Córdoba, en uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en los Artículos 2° Y 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, en concordancia con los Decretos 417 y 420 de 2020 expedidos por el Presidente de la República y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, consagra como fin esencial del Estado entre otros garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asimismo establece que, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el Artículo 315 Superior, dispone que el Alcalde debe cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas, y los Acuerdos del Concejo.

Que el día 16 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Planeta Rica, Córdoba, expidió el Decreto N°058 "por el cual se adopta y toman medidas respecto a la declaratoria sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada mediante la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el ministerio de salud y protección social y se dictan otras disposiciones".

Que el Señor Gobernador del Departamento de Córdoba, expidió el Decreto N°181 de marzo 17 de 2020 "Por el cual se adiciona unas excepciones a la medida de toque de queda ordenada mediante decreto N° 000180 de fecha 16 de marzo de 2020 y se adoptaron otras medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID- 19"

Que el Gobierno Nacional, emitió el Decreto N° 420 del 18 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia del orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19", mediante el cual se introdujo nuevas medidas de orden público, con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, que deben ser acatadas por Gobernadores y Alcaldes.

Que se hace necesario adoptar las nuevas medidas de orden público, ordenadas por el señor Gobernador, mediante Decreto N°181 de marzo 17 de 2020 y por el señor Presidente de la República, a través de los Decretos N° 417 del 17 de Marzo del 2020 y 420 del 18 de Marzo de la misma anualidad.

Que, en mérito de lo expuesto,



ARTICULO PRIMERO: *Modifíquese el artículo **SEGUNDO** del Decreto 058 de marzo 16 de 2020, el cual quedará así:*

ARTICULO SEGUNDO: *Se adoptan las siguientes medidas sanitarias y policivas en el Municipio de Planeta Rica:*

1. *Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de la seis de la tarde (6:00 pm.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.*
2. *En aquellas actividades o eventos que implique la concentración de personas en un número menor a 50, en espacios cerrados o abiertos, requerirán permiso de la Secretaría de Gobierno, previo concepto de los riesgos de transmisibilidad del COVID-19, por parte de la Dirección Local de Salud a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.*
3. *Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio, a partir de las 6:00 PM del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 AM del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*
4. *Exhortar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.*
5. *Exhortar al sector turístico y hotelero de la ciudad a observar las medidas establecidas en la Resolución 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, con el objeto de mitigar y controlar el COVID-19.*
6. *Exhortar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19.*
7. *Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.*
8. *Invitar a la ciudadanía y a la comunidad en general del Municipio de Planeta Rica para que adopte las recomendaciones de auto cuidado personal y colectiva contempladas en el Decreto 172 del 12 de marzo de 2020 y Decreto N° 000180 del 16 de marzo del 2020, expedidos por el Gobernador de Córdoba, en procura de prevenir el contagio del coronavirus (COVID-19).*
9. *Exhortar a la red pública y privada de prestación de servicios de salud en el Municipio de Planeta Rica.*



10. Aunar recursos y esfuerzos para organizar equipos de atención domiciliaria en el casco urbano municipal y zona rural, para ser detección y prevención epidemiológica, a través de equipos territoriales.

11. Distribuir territorialmente o en zonas los equipos domiciliarios, hacer seguimiento a los casos que se reporten sospechoso, así como aquellos que se confirmen o que no requieran hospitalización.

12. Priorizar la atención domiciliaria inicial de pacientes contagiados por el COVID-19 esto es con el propósito de no congestionar los servicios de salud y urgencias y disminuir el riesgo de contagio.

13. Comprar conjuntamente tapabocas, gel, alcohol y demás insumas para evitar desabastecimiento y organizar una distribución adecuada.

PARÁGRAFO: Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se deberán observar las demás recomendaciones y medidas preventivas establecidas por el Ministerio de Salud y Prevención Social y la Gobernación de Córdoba.

ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese el artículo TERCERO del Decreto N° 058 de marzo 16 de 2020, el cual quedará así. **ARTICULO TERCERO:** Decretar el TOQUE DE QUEDA consistente en el aislamiento preventivo **OBLIGATORIO** en todo el territorio del Municipio de Planeta Rica, 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 20 de abril de 2020.
- Para mayores de 70 años, a partir del viernes 20 de marzo de 2020, a las 7:00 de la mañana, hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas, entre 18 a 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para moverse, desde el día 20 de marzo hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 7:00 P.M. a 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 corto de autorización):

1). 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 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 pre hospitalaria, 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). *Las farmacias y encargados de la distribución de medicamentos sólo podrán prestar sus servicios a domicilio, a través de sus trabajadores debidamente certificadas por su empleador.*
- 5). *Personal y vehículos de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.*
- 6). *Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.*
- 7). *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.*
- 8). *Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.*
- 9). *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, acceder a servicios financieros y casos de fuerza mayor o fortuitos.

PARAGRAFO CINCO: En esos eventos en que la persona incumpla las restricciones establecidas en el presente artículo, se tomarán las medidas policivas conforme a la ley 1801 de 2016 y las contempladas en los Art. 368 Y 369 del Código Penal Colombiano.

ARTICULO TERCERO: *Las demás normas y medidas rigen en su integridad.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Planeta Rica, Córdoba, a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.

Firma el Alcalde Municipal

Sin constancia de su publicación en gaceta.



1.2. De la Actuación Procesal Surtida

Luego del reparto efectuado por la oficina judicial de Montería, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora por auto del 13 de abril hogaño avocó el conocimiento del asunto, dispuso la publicación de un aviso para informar a la comunidad la existencia del proceso para que los ciudadanos que a bien lo tuvieran se presentaran como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a control, es de resaltar que atendiendo a las actuales condiciones de aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia originada por el nuevo Coronavirus COVID-19 el aviso referido fue publicado de manera virtual en la página web de la rama judicial, así mismo, la señora ponente dispuso la notificación al señor agente del Ministerio Público y el traslado al mismo para que emitiera el concepto de rigor, la invitación a los expertos para que intervinieran en el trámite y finalmente el decreto de pruebas.

1.3. De las Intervenciones

La Sala Plena se permite dejar constancia que dentro del presente trámite no hubo intervención de terceros como coadyuvantes o impugnadores de la Legalidad del Acto traído a Control. Así mismo no hubo intervención de expertos en las materias relacionadas con el Decreto N°060 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Planeta Rica.

1.4. De la Probanza obrante el Plenario

En el auto admisorio la señora magistrada sustanciadora dispuso oficiar al Municipio de Planeta Rica para que se sirviera enviar con destino a este trámite copia en medio magnético del Decreto 0181 del 17 de marzo de 2020 “por el cual se adicionan unas excepciones a la medida de toque de queda ordenada mediante el Decreto 180 del 16 de marzo de 2020 y se adoptaron otras medidas tendientes a prevenir la propagación del covid 19”, emitido por la Gobernación de Córdoba y Copia en medio magnético del Decreto 180 del 16 de marzo de 2020 emitido por el Departamento de Córdoba.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador 33 Judicial II quien fungió como agente del Ministerio Público dentro del presente trámite y luego de descrito el traslado legal emitió concepto solicitándole a este pleno que declare la improcedencia del Medio de Control frente al Decreto N°036 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Planeta Rica. Lo anterior, por cuanto a juicio de la vista fiscal la medida adoptada por la autoridad municipal en el Decreto puesto a consideración del Tribunal no es justiciable mediante el Control Inmediato de Legalidad.

En la intervención conceptual del Ministerio Público se hace en primer lugar un acercamiento conceptual y normativo a la figura del Control Inmediato de Legalidad y su relación con la dinámica propia de los Estados de Excepción.



A renglón seguido el señor Procurador hace un análisis detallado de la norma examinada indicando como cuestión previa que, como se lee en el decreto enjuiciado, el mismo sería una modificación y adición otra medida, la contenida en el Decreto # 058 del 16 de marzo de 2020. Por tal hecho estima la vista fiscal sería improcedente examinar la legalidad del Acto traído a control por faltar un presupuesto procesal de la demanda, ya que no estaría integrado completamente el acto a examinar.

A renglón seguido hace un estudio sobre las normas invocadas por el Alcalde Municipal de Planeta Rica para amparar las decisiones adoptadas en el Decreto controlado, concluyendo que tales decisiones no se amparan ni desarrollan en los presupuestos excepcionales propios del Estado de Excepción, sino que por el contrario hacen parte del ejercicio del poder de policía que le asiste en todo tiempo al Alcalde Municipal según las prescripciones constitucionales y legales.

Por último, precisa el señor procurador que por el hecho que la medida se haya dictado en tiempo de la declaratoria del estado de excepción no la muta o convierte en medida excepcional, y mucho menos está desarrollando decretos legislativos de estado de excepción.

III. CONSIDERACIONES

3.1 De la Competencia del Tribunal para conocer del asunto y de la Sala Plena para proferir la decisión.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 151.14¹ del CPACA este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

En tanto, la Sala Plena es competente para adoptar la presente decisión según dispone el Artículo 185.1 del CPACA²

3.2 Generalidades del Control Inmediato de Legalidad.

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

No se trata pues de una acción, sino de un mecanismo de Control Automático, con él mismo se pretende ciertamente que la Jurisdicción Contenciosa no permita violaciones al ordenamiento jurídico por parte de las Autoridades Nacionales o de las entidades territoriales como en el presente caso.

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

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



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”³

3.3 Características del Control Inmediato de Legalidad.

A continuación, la Sala Plena expone brevemente y a manera de ilustración las características⁴ que lo son propias a este trámite:

- ❖ Se trata de un proceso judicial, en la medida que él mismo se encuentra regulado tanto en la Ley Estatutaria de los Estado de Excepción como en el CPACA como un Medio de Control Autónomo, de suerte que la providencia en que se decide tiene efectos de Sentencia Judicial.
- ❖ Es un Control Automático, en la medida que la norma le impone el deber a la autoridad que expide el Acto, de remitirlo a la Autoridad Judicial competente (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos) dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, empero, si tal situación no acontece la norma le concede al Juez Contencioso la facultad de aprender el conocimiento de dicha actuación de manera oficiosa.
- ❖ Es autónomo en la medida que el Juez contencioso puede pronunciarse independientemente del momento en que lo haga la Corte Constitucional sobre el Decreto que declara el Estado de Excepción y los demás Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno en desarrollo del mismo.
- ❖ Es integral en la medida que el Juez Contencioso no solo se limita a la confrontación del Acto Controlado con las normas superiores, a fin de estudiar su sujeción a las mismas, el análisis debe conllevar además un estudio sobre la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la

³ 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.*

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



sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

3.4. De los Estados de Excepción y su relación con el Control Inmediato de legalidad

La figura del Estado de Excepción es propia del constitucionalismo iberoamericano y está presente casi que con igual redacción los textos constitucionales de España⁵, México⁶ y Chile⁷, teniendo como patrón común la concesión de facultades extraordinarias al poder ejecutivo para hacer cesar los efectos de aquellos hechos que transforman la normalidad del Estado y sus instituciones, además y como característica general el advenimiento de tales circunstancias permite la limitación de algunos derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. Es por ello, que tanto su declaratoria como su posterior ejecución se encuentran sometida a controles tanto políticos como judiciales en aras de mantener incluso en tiempos de crisis el sistema de pesos y contrapesos propio del Estado de Derecho.

En el caso Colombiano el constituyente de 1991 estableció en los artículos 212, 213 y 215 superiores la figura de los Estado de Excepción cuya génesis se remonta a los distintos textos constitucionales que antecedieron a la actual Carta Magna bajo la premisa del llamado "*Estado de Sitio*"⁸, siendo estos un mecanismo jurídico utilizado por el Ejecutivo Nacional en tiempos de anormalidad para conjurar los efectos de distintas situaciones como pueden ser la guerra exterior, la conmoción interior o las emergencias sociales, económicas y ecológicas, que afectan directamente el normal desarrollo de la vida social de los colombianos.

Conforme a los parámetros consagrados por el Constituyente en los artículos predichos una vez se invoca cualquiera de los Estados de Excepción el Gobierno Nacional queda revisto de la facultad excepcional- legislativa, la cual le permite expedir Decretos- Legislativos para conjurar los efectos de la situación causante del Estado de Excepción, cabe anotar, como bien lo indicó el señor agente del Ministerio Público la adquisición temporal por parte del Ejecutivo de la competencia excepcional- legislativa no lo despoja de sus competencias ordinarias como máxima autoridad administrativa y puede que para conjurar la crisis emplee tanto las facultades extraordinarias como las ordinarias que siempre le asisten.

Es de anotarse que el Constituyente y el Legislador estatutario establecieron una serie de controles para mantener incluso en tiempos excepcionales el sistema de pesos y contrapesos, de suerte que corresponde al Congreso de la República el ejercicio del Control Político al Gobierno sobre las razones que conllevan a la declaración del Estado de Excepción y las medidas por este adoptadas con ocasión del último.

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

⁶ Artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 114 de la Constitución Nacional y en la Ley 18.415.

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



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

Ahora bien, al Juez Contencioso Administrativo los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁹ y 136 del CPACA le concedieron la competencia para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos Administrativos de Carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, mecanismo judicial cuyas características y particularidades ya fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Sala Plena en los acápites que preceden. Solo corresponde decir en este estado que la procedencia del Control Inmediato está supeditada a 2 presupuestos básicos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción.

IV. De la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto n°060 expedido por el alcalde municipal de planeta rica

Como bien se indicó en los párrafos que preceden de acuerdo con la sana dialéctica contenida tanto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como en el artículo 136 del CPACA, la procedencia del Medio de Control está sujeta a dos presupuestos que a saber son: I) Que el Acto controlado sea de carácter general y II) Que desarrolle las medidas que sean dictadas vía Decreto Legislativo durante la vigencia de los Estados de Excepción, así lo ha expuesto el H. Consejo de Estado en reciente providencia en la cual expuso “*De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, y en particular al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción*”¹⁰ y sobre la naturaleza de este tipo de Actos Administrativos precisó “*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual se consideró pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de*

⁹ Estatutaria de los Estados de Excepción.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primer. Auto del 31 de marzo de 2020. Radicado: 11001 0315 000 2020 00958 000. Consejero Ponente. Dr. Oswaldo Giraldo López.



leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República”¹¹.

De acuerdo con lo expuesto en precedencia y a fin de verificar la procedencia del Medio de Control frente al Acto traído a Control de este Pleno, estima la Colegiatura que se supera el primer presupuesto en la medida que el Decreto N° 060 expedido por el Alcalde Municipal de Planeta Rica se trata de un Acto Administrativo de carácter general.

Para estudiar el segundo requisito de procedencia la Sala considera necesario verificar las normas que se invocan al interior del Decreto controlado, en ese sentido se advierte que el mismo es proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le asisten al Alcalde Municipal especialmente las normadas en los artículos 2 y 315 superiores, la Ley 1801 de 2016¹² y los Decretos 417¹³ y 420¹⁴ expedidos por el Presidente de la República.

Ahora bien, en los considerandos del Decreto traído a control se hizo referencia a las siguientes normas: **I) Los Artículos 2 y 315 de la Constitución** en tanto las medidas adoptadas se enmarcan dentro de los fines esenciales del Estado y dentro de las facultades que le asisten al Alcalde Municipal como garante del orden público. **II) El Decreto N°058 de 16 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Planeta Rica**, el cual es modificado y adicionado por el Acto *sub examine*. **III) El Decreto N°181 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba**¹⁵ mediante el cual se introdujeron modificaciones al Decreto N°180 del 16 de marzo de 2020 por el cual el Gobernador de Córdoba decretó el toque de queda en el departamento de Córdoba adoptando medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID-19. **IV Los Decretos Presidenciales 417¹⁶ y 420¹⁷ del 17 y 18 de marzo respectivamente**, mediante los cuales el presidente de la República declaró el Estado de Excepción (Decreto 417) e impartió ordenes en materia de policía y en aras del mantenimiento del orden público en todo el territorio nacional dentro del marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19 (Decreto 420).

La Sala Plena se permite precisar que, aunque en el Decreto traído a control se enuncia el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; las medidas ley seca y prohibición de reuniones en él contenidas no desarrollan dicho Decreto-Legislativo, sino que dan alcance a las prohibiciones ordenadas por el Gobierno Nacional

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

¹³ *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*

¹⁴ *Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.*

¹⁵ *Por el cual se adiciona unas excepciones a la medida de toque de queda ordenada mediante decreto N° 000180 de fecha 16 de marzo de 2020 y se adoptaron otras medidas tendientes a prevenir la propagación del COVID- 19*

¹⁶ *Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*

¹⁷ *Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.*



en el artículo¹⁸ 2do del Decreto 420 de 2020. Ahora bien, la medida de toque de queda-Aislamiento (con sus respectivas excepciones) ordenado en el acto *sub examine* también es ajena al desarrollo de Decreto Legislativo alguno, la misma por su parte da alcance a las medidas sanitarias adoptadas por el Gobernador del Departamento de Córdoba mediante el Decreto N°180 del 16 de marzo de 2020 adicionado por el Decreto N° 181 del siguiente día, en especial lo regulado en el Artículo 1ero¹⁹ del primeramente mencionado. Es de resaltar que la orden de toque de queda- aislamiento impartida por el Gobernador de Córdoba en las disposiciones antes indicadas no es la misma que dictara el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Corolario de lo dicho y aunque de manera formal en el Acto Controlado se indicó el Decreto 417 de 2020 el cual reviste la categoría de legislativo, no es menos cierto, que materialmente el Acto objeto del presente control no desarrolla disposición alguna de este ni de ningún otro Decreto que goce de tal categoría, por el contrario, y se itera el desarrollo efectuado por el Burgomaestre de Planeta Rica obedece a dos Decretos a saber: Uno ordinario expedido por el Gobierno Nacional y uno Departamental. En ese sentido es válido citar lo considerado por el H. Consejo de Estado en un asunto de igual semejanza fáctica al que ahora nos ocupa y en el cual se estimó *“El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad». Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en*

¹⁸ **Artículo 2. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes y reuniones y aglomeraciones.** Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales:

2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, 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.

2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

¹⁹ **ARTICULO PRIMERO:** Ordenar el aislamiento preventivo **OBLIGATORIO** en todo el territorio del Departamento de Córdoba, prohibiendo la libre circulación de las personas, de la siguiente forma:

- Para menores de edad, durante las 24 horas de/ día, a partir de la expedición del presente 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 de la mañana, hasta el 31 de mayo de 2020.
- Para personas, entre 18 a 69 años, sea cual fuere el modo que utilice para movilizarse, desde el día 20 de marzo hasta el día 30 de mayo de 2020, dentro del siguiente horario de 7:00 p.m. a 6:00 a.m.



*tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020.*²⁰

El análisis hecho en precedencia nos permite concluir lícitamente que el Acto objeto de control incumple con el segundo presupuesto para la procedencia del Control Inmediato de legalidad en tanto no desarrolla Decreto- Legislativo alguno de los expedidos al amparo del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

In fine es lícito indicar que el Decreto N°060 expedido por el Alcalde de Planeta Rica, aunque se trata de un Acto Administrativo de carácter general no desarrollo disposición alguna emanada del ejecutivo nacional vía Decreto Legislativo para conjurar la crisis originada por el Covid-19, por el contrario el Decreto objeto del presente control desarrolla y aplica el Decreto 420 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y los Decretos Departamentales 180 y 181 de 2020. Quiere decir ello que el Decreto N° 060 mediante el cual el Alcalde Municipal de Planeta Rica modificó y adicionó el Decreto 058 del 16 de marzo de 2021, no es posible de examinar su legalidad mediante el presente Control Inmediato de Legalidad.

La Sala Plena 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°060 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Planeta Rica será pasible del control judicial ante esta jurisdicción conforme a las reglas y procedimientos que para ello establece la Ley 1437 de 2011.

4.2. Conclusión del Análisis

Al haberse decantado que el Decreto N°060 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Planeta Rica no fue expedido en desarrollo de ninguno de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y que por el contrario el mismo nace a la vida jurídica en desarrollo de los Decretos 420 del 18 de marzo de 2020 (Presidencial) y 180 y 181 de 2020 (Departamentales), es necesario declarar la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad en el presente asunto.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Once Especial de Decisión. Rad. 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A. Auto del 22 de abril de 2020. Consejera Ponente. Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²¹ Decreto que fue sometido a control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación y frente al cual no se avocó el conocimiento.



Así mismo se dispondrá que la presente decisión no hace tránsito de cosa juzgada y que por tanto el Acto ahora traído a control será pasible de ser demandado ante esta jurisdicción conforme a las reglas establecidas en la Ley 1437 de 2011.

V. DECISIÓN

Se declarará la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°060 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Planeta Rica, en tanto, dicho Decreto no desarrolla Decreto Legislativo alguno que fuere dictado con ocasión del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dispondrá que este proveído no tendrá efectos de cosa juzgada frente al mentado Decreto.

En mérito de lo expuesto la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA IMPROCEDENCIA del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto N°060 del 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 058 del 16 de marzo de 2020 “por el cual se adoptan y se toman medidas respecto a la declaratoria sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada mediante la Resolución No 0385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Alcalde del Municipio de Planeta Rica, 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°060 del 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 058 del 16 de marzo de 2020 “por el cual se adoptan y se toman medidas respecto a la declaratoria sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada mediante la Resolución No 0385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Alcalde del Municipio de Planeta Rica será pasible del control judicial de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

TERCERO: EJECUTORIADO este proveído dispóngase el **ARCHIVO** del expediente previas las anotaciones a las que hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada



Se deja constancia que la presente providencia dictada como Sentencia de Única Instancia dentro del Control Inmediato de Legalidad distinguido con el Radicado N° 23.001.23.33.000.2020-00131-00 y en la cual se declaró la improcedencia del Medio de Control fue estudiada, debatida y aprobada por la Sala Plena en sesión de fecha 11 de junio de 2020.

LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado

PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado

NADIA PATRICIA BENÍTEZ VEGA
Magistrada



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



JURISDICCIÓN DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE CÓRDOBA

SIGCMA