



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO

**Magistrado Ponente:
JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ**

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE
MUNICIPAL DE FILANDIA

Armenia, diecisiete (17) de junio de dos mil veinte (2020).

ASUNTO A RESOLVER

Procede el Despacho a pronunciarse sobre si avoca o no el control inmediato de legalidad respecto al Decreto 046 de 8 de mayo del 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Filandia – Quindío.

ANTECEDENTES

El Alcalde Municipal de Filandia – Quindío con fecha 8 de mayo del 2020 expidió el Decreto N° 046 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE FILANDIA QUINDIO Y SE

INSTANCIA	:	ÚNICA
ASUNTO	:	AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL	:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO	:	63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR	:	DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FILANDIA

DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Dicho acto dispuso concretamente lo siguiente:

- Ampliar la limitación de circulación de vehículos y personas desde 11 de mayo a 25 de mayo del 2020 en el municipio de Filandia y se incorporan las excepciones a la misma previstas en el Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020. Se regulan los horarios para la práctica de actividades deportivas. También se adoptó el sistema de pico y cédula para el abastecimiento de los pobladores para la adquisición de bienes de primera necesidad y dispuso condiciones para que el mencionado Decreto Nacional tenga aplicabilidad en la localidad. Se prohibió el consumo de bebidas embriagantes. Se dieron instrucciones a la fuerza pública para cumplir las medidas.

La Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional con ocasión de la pandemia mundial por COVID-19.

Por su parte, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

CONSIDERACIONES.

De conformidad con los artículos 136, 151 numeral 14 y 185 del CPACA, el Tribunal Administrativo es el competente para conocer en única instancia del medio de control de la referencia respecto al acto administrativo general expedido por la autoridad territorial.

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FILANDIA

Sobre este medio de control la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha señalado como requisitos para que se avoque su conocimiento los siguientes:

“El control de legalidad de actos administrativos expedidos como desarrollo de los decretos legislativos y en ejercicio de la función administrativa

33. La Sala precisa² que frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por las siguientes razones:

Control inmediato de legalidad

34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994³, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

35. De la normativa trascrita *supra* la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de fecha 26 de septiembre de 2019, radicación 11001 03 24 000 2010 00279 00, CP. Hernando Sánchez Sánchez

² Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, C.P. Rafael Ostau De Lafont Pianeta, número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

³ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FILANDIA

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.”(...)

Con fundamento en lo expuesto en precedencia, este Tribunal no procederá a avocar el conocimiento de legalidad del presente acto administrativo tras advertir que:

- El acto administrativo – Decreto 046 de 2020 – es un acto de contenido general dictado por el Alcalde del municipio de Filandia – Quindío en ejercicio de una funciones administrativas que le son propias. Es decir, no fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de marzo 17 de 2020 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tal como se verifica de la revisión de su aspecto de forma y contenido.
- Es así que del examen del Decreto aludido se puede constatar que aunque en el mismo se mencionó el Decreto 417 de 2020 y otros dictados con base en el primero, en su contenido no existe un desarrollo de los mismos. En efecto, su expedición se dio estrictamente para acatar las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional en el **Decreto 636 de 6 de mayo 2020 – que no es un Decreto Ley-** y en razón de ello como fundamento se invocaron principalmente: **i)** el estado de emergencia sanitaria que declaró en la **Resolución 385 de 2020** el Ministerio de Salud y Protección Social **ii)** el **artículo 315 de la CP** que otorga al Alcalde municipal autoridad de policía en su localidad; **iii)** las competencias otorgadas en la **Ley 1801 de 2016** por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; **iv)** las facultades municipales de autoridad sanitaria y de atención del riesgo;

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FILANDIA

v) el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 a través del cual el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

- Del sustento del decreto municipal en cita se advierte entonces que en esencia su fundamento es **el Decreto 636**, el cual fue expedido cuando ya se había finiquitado la vigencia del estado de excepción (17 de abril de 2020) y estrictamente se refiere a varias medidas para mantener el orden público, reiterándose el aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno Nacional hasta el 25 de mayo de este año.
- Además, como lo destaca esa misma norma sustento del Decreto municipal remitido al Tribunal, el señor el Presidente de la República indicó que está ejerciendo su función constitucional GENERAL Y NORMAL establecida en el numeral 4) del artículo 189 de la Carta Política, esto es, la función de conservar el orden público en todo el territorio, lo que en palabras técnicas responde a un reglamento de policía. Igualmente, por su forma tampoco lleva la firma de todos sus ministros y para efectos de distinguir un Decreto Legislativo, vale traer a colación la siguiente cita⁴:

*“Por su parte, las **características específicas** de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, social o ecológica son las siguientes:*

- *(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra*

⁴ LUIS ENRIQUE BERROCAL GUERRERO, *Manual del acto administrativo*, 7ª ed., Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2016, pp. pp. 253-254.

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FILANDIA

exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

- *(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una **vigencia indefinida**, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.*

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.”

- Evidentemente, dicho acto si bien anunció la existencia de un Estado de Excepción, es claro, que la decisión en concreto es derivada de sus facultades como suprema autoridad de policía en la localidad, porque precisamente, desarrolló un reglamento de policía expedido por el Presidente de la República. Y, a su turno, ejerció las potestades normales que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016⁵ **Código Nacional de Seguridad y Convivencia**

⁵ “Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.”

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FILANDIA

Ciudadana –actual Código de Policía- le confiere a los alcaldes municipales; para efectos de restringir transitoriamente la circulación de personas y así mitigar las consecuencias negativas que podrían derivarse de una pandemia, como la de COVID-19 declarada por la OMS y reconocida por el Ministerio de Salud en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria –como lo resalta el acto administrativo remitido ante esta Corporación-.

- Así las cosas, al no tener sustento el Decreto en mención en el Decreto legislativo 417 de 2020, ni en ningún otro expedido por el Gobierno Nacional en razón de aquel, no procede el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA.
- Lo anterior no es óbice para que se promueva ante esta jurisdicción el control de su legalidad a solicitud de parte y por el medio de control idóneo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Quindío

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto Nro. 046 de mayo 8 del 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Filandia – Quindío.

SEGUNDO: En firme, procédase por Secretaría al archivo definitivo del asunto, previa des-anotación de rigor

INSTANCIA : ÚNICA
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
PROCESO : 63001 – 2333-000- 2020 – 00272-00
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.046 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE
MUNICIPAL DE FILANDIA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned above the name and title of the signatory.

JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ
MAGISTRADO