



## 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 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE  
MUNICIPAL DE CÓRDOBA

Armenia, veintiuno (21) de abril 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 028 de 14 de abril del 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Córdoba – Quindío.

### ANTECEDENTES

El Alcalde Municipal de Córdoba – Quindío con fecha 14 de abril 2020 expidió el Decreto N° 028 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN ATENCIÓN A LA EMERGENCIA SANITARIA POR EL VIRUS

INSTANCIA : ÚNICA  
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO  
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
PROCESO : 63001 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE  
MUNICIPAL DE CÓRDOBA

COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Dicho acto dispuso concretamente lo siguiente:

- Establecer en el municipio de Córdoba un sistema de pico y cédula para efectos de que los pobladores de localidad en mención, se desplacen en determinados días para la adquisición de bienes de primera necesidad, en atención al aislamiento obligatorio decretado hasta 27 de abril del 2020 en el Decreto 531 de 2020 del Gobierno Nacional, el cual contempló la excepción de abastecimiento de bienes de primera necesidad.

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 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA

Sobre este medio de control la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>1</sup> 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 precisa<sup>2</sup> 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 1994<sup>3</sup>, 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 transcrita *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.

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE  
MUNICIPAL DE CÓRDOBA

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.”(...)

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

- El acto administrativo – Decreto 028 de 2020 – es un acto que contiene una medida de policía general y local con ocasión de la emergencia sanitaria por COVID-19, pero no constituye desarrollo de un Decreto Legislativo.

En efecto, revisado su contenido, no se encuentra expedido en desarrollo del Decreto Ley 417 de marzo 17 de 2020 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica –así lo cite-; **tampoco desarrolla las facultades habilitadas por los Decretos Leyes** dictados en el Estado de Excepción para las autoridades locales; no implementa normativamente desarrollos del Estado de Excepción.

Evidentemente, si bien en el acto administrativo N° 28, proferido por el Alcalde Municipal de Córdoba, procuró concretar una excepción a la circulación de personas de que trató el Decreto 531 de 8 de marzo de 2020 –por el cual se dispuso el aislamiento obligatorio-; esto es, el de abastecimiento, lo determinante en el sub lite es que dicha norma de sustento, no constituye un Decreto Ley. Es así como el señor el Presidente de la República por medio del Decreto 531, como lo destaca esa misma norma, indicó que está ejerciendo su función constitucional GENERAL Y

INSTANCIA : ÚNICA  
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO  
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
PROCESO : 63001 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA

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 otras palabras responde a un reglamento de policía. Además, 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 cita<sup>4</sup>:

*“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 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*

---

<sup>4</sup> 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 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE CÓRDOBA

*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, ejercitó las potestades normales que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016<sup>5</sup> **Código Nacional de Seguridad y Convivencia 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-.

En conclusión, el Decreto aludido expedido por el Alcalde del Municipio de Córdoba no cumple con uno de los presupuestos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es, ser proferido “**como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**”, motivo por el cual, fuerza

---

<sup>5</sup> “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 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE  
MUNICIPAL DE CÓRDOBA

concluir que dicho acto administrativo no es susceptible de control inmediato de legalidad.

- 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. 28 de abril 14 del 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Córdoba – Quindío.

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

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

INSTANCIA : ÚNICA  
ASUNTO : AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO  
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
PROCESO : 63001 - 2333000- 2020 – 00183-00  
ACTO A REVISAR : DECRETO Nro.028 DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE  
MUNICIPAL DE CÓRDOBA

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

**JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ**  
**MAGISTRADO**