

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Quindío

Armenia Q, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020).

**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad- Decreto 047 del 23 de mayo de 2020- Municipio de Filandia  
**Radicado:** 63001-2333- 000-2020-00273-00  
**Asunto:** Auto resuelve no avocar conocimiento.

Encontrándose el proceso al despacho para surtirse el trámite consagrado en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y conforme a lo indicado en los Acuerdos PCSJA20-11529 , PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 se verifica que el Decreto 047 del 23 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Filandia no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto la citada norma dispone:

*“ (...) **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (...)*”

En ese orden de ideas, es claro que el control inmediato de legalidad procede frente a las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Ahora bien, revisado el Decreto 047 del 23 de mayo de 2020 remitido por el Municipio de Filandia, se observa que fue proferido en uso de las atribuciones conferidas al Alcalde por el artículo 315 de la Constitución, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1801 de 2016, esto es, en uso de las facultades ordinarias que como autoridad de policía le confieren la Constitución y la Ley para controlar el orden público en el área de su jurisdicción.

En efecto, el citado Decreto dispone:

“**DECRETO NUMERO 047**  
(23 de mayo de 2020)

*Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 046 del 8 de mayo de 2020 “Por el cual se decretan medidas transitorias en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria en el municipio de Filandia Quindío y se dictan otras disposiciones”*

*El alcalde de Filandia Quindío, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, la ley 1801 de 2016 y,*

**CONSIDERANDO:**

*Que el artículo 2 de la Constitución Política establece: “ Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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 113 de la Constitución Política manifiesta el deber de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines.*

*Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está: al servicio de los intereses generales (sic) administrativas, las cuales deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.*

*Que el artículo 288 superior consagra que las competencias de las entidades territoriales deben desarrollarse con fundamento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*

*Que el artículo 84 de la ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” en consonancia con el artículo 204 de la ley 1801 de 2016 (Sic) y el artículo 315 superior, establece que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio.*

*Que se hace necesario adoptar medidas de salud pública como estrategia para reducir el riesgo de la transmisión del coronavirus COVID-19, tales como la cuarentena; cuyo efecto es aumentar el distanciamiento social, y la reducción del riesgo de contagio.*

*Que este tipo de acciones, son medidas de control temporales, mientras se dispone de una vacuna efectiva y en algunos medios escasos recursos, las actividades no farmacológicas son las únicas medidas de control disponibles en el curso de la pandemia.*

*(...)*

*Que las presentes medidas complementan de manera efectiva las que se han venido implementando, tales como el distanciamiento social mediante cierres de centros educativos, la limitación de reuniones masivas, la implementación de acciones comunicativas sobre los riesgos y forma de prevenirlos a través de la implementación de comportamientos de higiene.*

*Que el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, establece que el aislamiento y la cuarentena constituyen medidas preventivas para prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva.*

*Que el Ministerio de salud y protección social mediante la resolución 385 del 12 de marzo 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y así mitigar sus efectos.*

*Que mediante decreto nacional número 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno nacional determinó implementar medidas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19*

*Que en su numeral 3° el artículo 315 de la carta política, en concordancia con el numeral 1°, literal d) del artículo 91 de la ley 1551 de 2012, precisa que entre las atribuciones del alcalde está la dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*Que el literal b) del numeral (sic) 2 y el párrafo 1 del artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, prescriben como funciones de los alcaldes:*

*b) En relación con el orden público:*

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;
- b) Decretar el toque de queda;
- c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

**PARÁGRAFO 1o.** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

*Qué, en el párrafo primero del artículo primero de la ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de gestión del riesgo de desastres y se dictan otras disposiciones”, se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.*

*Qué, el artículo 12 ibidem consagra que: “Los gobernadores y Alcaldes son conductores del Sistema Nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.*

*Que el artículo 14 dispone: “Los alcaldes como jefes de la administración local representan el Sistema Nacional en el distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito municipio incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”*

*Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, y el goce y la relación (sic) sostenible con el ambiente y (iv) Salud pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.*

*Que el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), reglamenta el poder extraordinario de policía con que cuenta el alcalde en los siguientes términos:*

**ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

(...)

*Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo- OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de salud y protección social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo 2020, el Gobierno nacional ordenó un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia.*

*Qué mediante decretos municipales números 028, 029 del 20 y 22 de marzo respectivamente; 033, 037 y 42 del 01, 13 y 42 del 26 de abril de 2020 respectivamente; y 042 y 046 del 07 y 08 de mayo de 2020 respectivamente; el Alcalde Municipal, en armonía con las disposiciones del orden nacional, promulgó una serie de medidas para el mantenimiento del orden público local y la prevención, control y mitigación de los posibles efectos del contagio por el coronavirus COVID-19, tales como (i) el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes del municipio; (ii) la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de Comercio, y (iii) el horario de apertura y cierre de establecimientos de Comercio, señalando 26 actividades cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.*

*Que el Gobierno nacional, en el escenario de emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, mediante Decretos Legislativos 418 del 18 de marzo 2020; 457 del 22 de marzo de 2020; 531 del 8 abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 6 de mayo 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el coronavirus COVID-19, y para el mantenimiento del orden público, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia*

*Que el Gobierno nacional mediante decreto 689 del 22 de mayo de 2020, extendió la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de emergencia sanitaria generada por la pandemia el coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, hasta el 31 de mayo 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.*

*Qué ante la situación de continuidad de la emergencia sanitaria decretada, es preciso armonizar y acatar las disposiciones del nivel nacional, prorrogando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Filandia Quindío, hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.*

*Que en virtud de lo anterior,*

#### DECRETA:

*ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar la vigencia del decreto municipal del 046 del 08 de mayo de 2020, hasta el 31 de mayo 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogar, sin ninguna excepción y hasta el día treinta y uno (31) de mayo a las 00:00 horas, el horario de funcionamiento y atención al público, para los establecimientos de Comercio hoy autorizados:*

*Entre las 07:00 a.m. y las 08:00 p.m.*

*ARTÍCULO TERCERO: Prorrogar la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de Comercio de toda la circunscripción territorial, hasta el día treinta y uno (31) de mayo de 2020.*

*ARTÍCULO CUARTO. Vigencia el presente decreto rige a partir de las cero hora (00:00 a.m.) del día veinticinco (25) de mayo de dos mil veinte (2020)”*

Conforme a lo anterior, se observa que si bien al momento de expedirse el señalado Decreto, ya se había proferido el Decreto 637 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, basta una simple lectura del acto administrativo remitido a esta jurisdicción para concluir que en el Decreto 047 de 2020 no se está desarrollando ni adoptando ninguna medida para conjurar el estado de emergencia, económica y social decretada, ni siquiera se hace referencia al mismo o se invoca o desarrolla el Decreto 637 o los demás decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional dentro del estado de excepción decretado en días pasados, sino que simplemente el Alcalde de Filandia está haciendo uso de las facultades de que goza para controlar el orden público en su jurisdicción, así como para conjurar situaciones de emergencia o calamidad y para adoptar medidas sanitarias y de salubridad acogiendo las recomendaciones que con ese propósito efectuó el Presidente de la República en el Decreto 689 de 2020, como máxima autoridad de policía, y en uso que de las facultades ordinarias

de que goza para controlar el orden público y no de las extraordinarias para conjurar un estado de excepción, como se expuso.

Así las cosas, teniendo en cuenta que en el Decreto remitido a esta Corporación se prorrogan las medidas de orden público adoptadas por el Alcalde de Filandia en el Decreto No. 046 del 08 de mayo de 2020 para hacerlas compatibles con las fijadas por el Presidente de la República en el Decreto 689 de 2020 que no es un decreto legislativo, ni desarrolla el 417 de 2020 o el 637 de 2020 por medio de los que se decretó un estado de excepción, sino que fue expedido específicamente para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y controlar el orden público, en uso de las facultades ordinarias, que como autoridad de policía ostenta el Presidente de la República, es más que evidente que el Decreto 047 del 23 de mayo de 2020 no cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 136 del C.P.A.C.A. para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad del mismo, razón por la cual el Tribunal se abstendrá de avocar su conocimiento y ordenará que una vez ejecutoriada el presente auto se procedan a archivar estas diligencias, previas las anotaciones correspondientes en el sistema informático Justicia Siglo XXI

En consecuencia, se **DISPONE:**

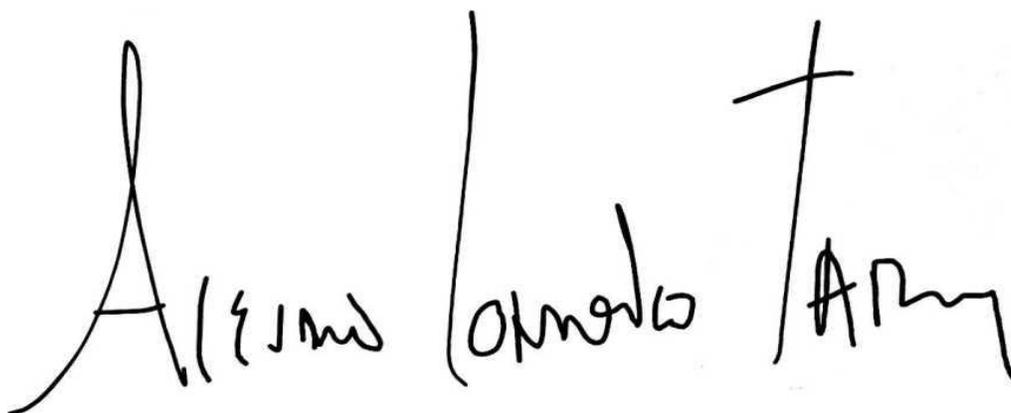
**Primero:** No avocar conocimiento del Decreto 047 del 23 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Armenia “*Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 046 del 8 de mayo de 2020 “Por el cual se decretan medidas transitorias en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria en el municipio de Filandia Quindío y se dictan otras disposiciones”*”, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa.

**Segundo:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa anotación en el Programa Justicia Siglo XXI.

**Tercero:** Las comunicaciones con ocasión a este trámite se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico:

- [sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alejandro Londoño Jaramillo'. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**  
Magistrado