

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Quindío

Armenia Q, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020).

**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad- Decreto 045 del 27 de julio de 2020- Municipio de Pijao  
**Radicado:** 63001-2333- 000-2020-00340-00  
**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. se verifica que el Decreto 045 del 27 de julio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Pijao, 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, el control inmediato de legalidad únicamente 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 045 del 27 de julio de 2020 remitido por el Municipio de Pijao, se observa que fue proferido en uso de las atribuciones conferidas al Alcalde por el artículo 315 de la Constitución, la ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, los Decretos Nacionales 418, 420 del 18 de marzo de 2020, 990 de 2020, las Resoluciones 380, 385 y 666 del Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto Departamental 192 de 2020 y el Decreto Municipal 014 del mismo año, que como se verá más adelante corresponde al uso de las facultades ordinarias que le confieren la Constitución y la Ley para manejar el orden público dentro de su jurisdicción, adoptar medidas sanitarias y manejar situaciones de emergencia o calamidad y no al desarrollo propiamente de un Estado de excepción o las facultades extraordinarios derivados del mismo.

En efecto, el citado Decreto dispone:

**“POR MEDIO DEL CUAL SE LEVANTA PARCIALMENTE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE PIJAO, QUINDÍO, EN CUMPLIMIENTO DEL DECRETO NACIONAL 990 DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES “**

**EL ALCALDE MUNICIPAL PIJAO QUINDÍO**, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confieren el artículo 315 de la Constitución nacional, la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, los Decretos nacionales 418, 420 del 18 de marzo de 2020, el Decreto nacional 990 de 2020, las resoluciones 380, 385 y 666 expedidas por el Ministerio de salud y protección social, el decreto departamental 192 del 16 de marzo de 2020 y el Decreto Municipal No. 014 de marzo de 2020 y,

**CONSIDERANDO:**

Que con fundamento en el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y artículo 29 de la ley 1551 de 2012 le corresponde al alcalde, entre otras funciones, dirigir la acción administrativa del Municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece los fines del Estado y Adicionalmente prevé lo siguiente: *“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 los particulares”*.

Que el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; Sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones, tal y como la honorable Corte Constitucional en sentencia T483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

(...)

Que el artículo 49 ídem preceptúa que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Que la ley 715 2001 en su artículo 44 dispone: “Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el sistema general de Seguridad Social en salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirá las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

44.3. 5 ejercer vigilancia y control sanitario su jurisdicción sobre los factores de riesgo para la salud coma en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como (...)

La ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud dispone el artículo 5°:

**Artículo 5°. Obligaciones del Estado.** El Estado es responsable respetar proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

(...)

Que el artículo 91 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio como de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que la Ley 1801 de 2016, (Julio 29) “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Estableció en el artículo 14:

**ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** 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.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los Gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1966, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:

(...)

Que el Presidente de Colombia Iván Duque ante la alerta sanitaria desatada por el contagio del coronavirus (SARS Cov-2) en Colombia, invocó el artículo 215 de la Constitución Política para declarar el estado de emergencia, expidió los Decretos No. 418 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”; Decreto No. 420 del mismo día “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19”; Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”; Decreto No. 593 del 24 de abril 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público”; Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, el Decreto 749 del 28 de mayo 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia el coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público”, el Decreto 878 del 25 de junio 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”, derogado por el Decreto 999 del 09 de julio de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus CQVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las Resoluciones 380 y 385 de 2020, adoptó medidas preventivas sanitarias en el país y declaró la emergencia sanitaria (hasta 30 de mayo de 2020), con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19.

Que mediante el numeral 2.2 y 2.3 del artículo 2 de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social “Por la cual se proroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVI-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 modificada por las resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones”, establece lo siguiente:

(...)

Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que así mismo, se determinó en el precitado Decreto Legislativo 539 de 2020 que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Alcalde Municipal expidió el Decreto Municipal No. 014 fechado, el día 21 de marzo 2020 mediante el cual se declara la calamidad pública en el municipio de Pijao, Departamento del Quindío.”

Que el Ministerio del Interior ante Solicitud presentada por el municipio de Pijao, Quindío para la certificación como municipio no COVID señaló:

(...)

Acorde con lo establecido en el Art.4 del Decreto 749 de 2020, y una vez consultado la base de datos del Ministerio de Salud, (<https://d2jsdrrio60m94k.cloudfront.net/>) hemos podido constatar, que en efecto su municipio hoy 30 de junio de 2020, a las 10:40 horas, esta registrado como un municipio sin afectación COVID.

En virtud de lo anterior, el Ministerio del Interior AUTORIZA EL LEVANTAMIENTO de la medida de aislamiento preventivo obligatorio y reitera las siguientes recomendaciones:

(...)

De conformidad con lo establecido en la parte resolutive del Decreto 990 de 9 de julio de 2020, artículo 4° el cual se transcribe,

“Medidas para municipios sin afectación o de baja afectación del Corona virus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COV10-19 podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber informado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COV10-19 o de baja afectación del Coronavirus COVI0-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COV10-19 o de baja afectación del Coronavirus COV10-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

En ningún caso los municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID19 podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:

(...)

Y, la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, expedida por el ministerio de Salud, “Por la Cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones”

La Administración Municipal con base en los anteriores fundamentos de hecho y de derecho,

#### DECRETA

**ARTÍCULO PRIMERO: Levantamiento de medida:** Levantar para la jurisdicción del municipio de Pijao, Quindío la medida de aislamiento preventivo obligatorio dispuesta en el Decreto Municipal N°038, del 16 de junio de 2020, prorrogado por los Decretos 041 y 043, a partir del día 27 de julio de 2020 y mientras se continúe ostentando la característica de municipio NO COVID, certificada por el Ministerio de Salud y autorizada por el Ministerio del Interior. (...)

Conforme a lo anterior, se observa que en el decreto remitido para control se están levantando algunas de las medidas implementadas en el municipio de Pijao para controlar el orden público en el marco de la emergencia sanitaria, conforme a las directrices que sobre el particular fijó el Gobierno Nacional para el levantamiento del aislamiento preventivo obligatorio y la reactivación de algunos sectores económicos, por lo que, siguiendo lo señalado por el Consejo de Estado en el sentido que este tipo de decretos no son controlables a través del medio de control inmediato de legalidad<sup>1</sup> y teniendo en cuenta que el

<sup>1</sup> “El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto No. 457 de 2020 de manera reiterada. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces

Decreto 045 del 27 de julio de 2020 fue proferido cuando ya no se encontraba vigente el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante Decretos 417 y 637 de 2020 y que en consecuencia no puede entenderse que el acto expedido por el Alcalde de Pijao haya sido emitido en el marco de un estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo proferido dentro del mismo, el Tribunal se abstendrá de avocar conocimiento del Decreto 045 del 27 de julio de 2020, por no cumplir 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 y ordenará que una vez ejecutoriado 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 045 del 27 de julio de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Pijao *“Por medio del cual se levanta parcialmente la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Pijao, Quindío, en cumplimiento del Decreto nacional 990 de 2020 expedido por el presidente de la República de Colombia 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 informático “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

Firmado Por:

(...)

5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

(...)

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. Como el Decreto N° 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994.”  
CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n°. 26 Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE Bogotá, D.C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020) Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: NACIÓN-MINISTERIO DEL INTERIOR Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**DESPACHO 4 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO QUINDIO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**49e20efd593c73dc5445e3f3ded81ba00760f158d9a06cda7a34158d357e9112**

Documento generado en 06/08/2020 06:26:46 a.m.