

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONENTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA N°140

REFERENCIA: EXPEDIENTE N° 2700123310002020006700
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTOR: MUNICIPIO DE TADÓ
DEMANDADO: DECRETO N° 160 DEL 6 DE ABRIL DE 2020

MAGISTRADA PONENTE: DRA. NORMA MORENO MOSQUERA

I.- ANTECEDENTES. -

1.1.- El artículo 215 de la Carta Política de 1991 autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

1.2.- El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “estatutaria de los Estados de Excepción”.¹

1.3.- En aras de proteger la salud de los habitantes de todo el territorio nacional de la pandemia del COVID – 19, el Ministerio de Salud expidió la Resolución N° 385 del 12 de marzo del 2020, a través de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el país y adoptó otras medidas.

1.4.- El Presidente de la República de Colombia, con la firma de todos los ministros, profirió el **Decreto Declarativo** No.417 del 2020, mediante el cual declaró *el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendarios, contados a partir de la vigencia de este decreto*”.

1.5.- El Alcalde Municipal de Tadó, expidió el Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020 “Por medio del cual se restringe transitoriamente la circulación de mototaxis para la contención del coronavirus (covid-19) en el municipio de san José de Tadó”.

¹ Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

1.6.- De conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de medidas, *“de carácter general 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”*².

1.7. En los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 111.8, 136 y 185 del CPACA está previsto el trámite de dicho control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado.

II.- TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO. -

2.1.- El día 13 de abril de 2020 el Municipio de Tadó vía correo electrónico, remitió al Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, para efectos del **control inmediato de legalidad**, una copia del Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020.

2.2.- El día indicado en el párrafo que antecede, el expediente de control fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo.

2.3.- El Despacho sustanciador, verificó que el Gobierno Nacional había expedido el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 “por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, ello ante la emergencia sanitaria internacional generada por el nuevo virus COVID – 19.

En atención a la emergencia sanitaria, Ministerio del Interior profirió el Decreto N° 418 del 18 de marzo de 2020 y, en aras de hacer frente a la misma, el Municipio de Tadó profirió el Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020 “ Por medio del cual se restringe transitoriamente la circulación de mototaxis para la contención del coronavirus (covid-19) en el municipio de san José de Tadó”.

2.4. La Magistrada ponente profirió el auto de 14 de abril de 2020, avocando el conocimiento del asunto de la referencia.

2.5.- El Municipio de Tadó, no allegó los antecedentes administrativos que le fueron solicitados en el auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad.

III.- INTERVENCIONES.-

Ciudadanos: En el expediente no existe constancia procesal, de que algún ciudadano haya intervenido para defender o impugnar la legalidad del Decreto 0160 del 06 de abril del 2020.

Ministerio Público: Vía e – mail emitió su concepto de fondo en los siguientes términos:

² Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

“En relación con el acto administrativo objeto del control inmediato de legalidad, tenemos que el Decreto 0160 del 6 de abril de 2020, fue expedido por el alcalde municipal de San José de Tadó, dentro de ejercicio de funciones administrativas contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, en concordancia con la en las Leyes: 136 de 1994, 1801 de 2016 y 769 de 2002, luego bajo dichos preceptos encontramos que el burgomaestre tiene plena competencia para su expedición.

Así las cosas, se trata de un acto administrativo - decreto - expedido con las formalidades legales, no existiendo reproche alguno al respecto.

Ahora, en dicho decreto como fundamento se encabeza invocando la necesidad de restringir transitoriamente la circulación de mototaxis como una medida para contención del coronavirus COVID-19, en el municipio de San José de Tadó; en sus considerandos comienza sustentándose, además de la normatividad reseñada, en el artículo 24 Constitucional, así como en la ley 1383 de 2010, pero esencialmente en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que corresponden a normas de carácter general, de contenido ordinario dentro del ámbito de las funciones administrativas que le competen a las primeras autoridades municipales, pero que son extrañas al estado de emergencia, y diferentes a las que se podrían llegar a proferir como desarrollo directo de dicho momento excepcional.

Es decir, que hasta este punto no aparece un fundamento que nos indique conexidad entre el estado de emergencia y la decisión contenida en el decreto objeto del control.”

IV.- CONSIDERACIONES.

La Sala no observa ninguna causal de nulidad que pueda afectar el proceso de control inmediato, por lo cual entra a decidir manifestando:

Marco normativo. - El marco normativo del acto administrativo objeto de revisión, está delimitado por la Constitución Política, el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos; los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020 y la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020.

El acto objeto de control. - Es el Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020 " *Por medio del cual se restringe transitoriamente la circulación de moto taxis para la contención del coronavirus (covid-19) en el municipio de san José de Tadó*", dictado al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica que declaró el presidente de la República en todo el territorio nacional.

El acto revisado es del siguiente tenor literal:

“Decreto No.0160 (06 de abril del 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE RESTRINGE TRANSITORIAMENTE LA CIRCULACIÓN DE MOTOTAXIS PARA LA CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE SAN JOSE DE TADÓ

El alcalde del municipio de Tadó, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales y especialmente las conferidas por el artículo 315 de la constitución política de Colombia, la ley 136 de 1994, la ley 1801 de 2016, la ley 769 del 2002 y las demás disposiciones normativas que los modifiquen, adicionen o complementen, y

CONSIDERANDO QUE:

El artículo de la ley 769 del 2002, modificado por el artículo 1 de la ley 1383 del 2010 establece que (...) en desarrollo del artículo 24 de la constitución política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero este sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantizar la seguridad y comodidad de los habitantes.

Que el artículo 315 de la constitución política de Colombia establece como atribuciones del alcalde: (...)1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios o su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

Que el artículo 205 de la ley 1801 de 2016 establece, Como atribuciones del alcalde, Corresponde al alcalde (...). Dirigir y coordinar las autoridades de policía en el municipio o distrito .2. ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la constitución, la ley y los acuerdos. 3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de los órdenes y los medidas correctivas que se impongan.4. Elaborar e implementar el Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo

territorial. 5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional. 6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicos y comunitarios las políticas y las actividades para la convivencia. 7. Resolver impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primero instancia. 8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento "verbal abreviado, cuando no existe autoridad especial de Policía en el municipio o distrito o quien se le haya distribuido, en relación con los medidos correctivos que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia. 9. Autorizar, directamente o a través de su delegado la realización de juegos, rifas y espectáculos. 10. Suspender, directamente o a través de su delegado la realización de juego o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando hoyo lugar o ello. 11. imponer lo medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público complejo. 12. Establecer con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas contagiadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia. de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

Que, con el objetivo de proteger la salud de los Tadoseños y velar por el cumplimiento de la demanda de los servicios ante los distribuciones de movilidad de las personas, resulta adoptar medidas para que el gremio de mototaxistas no se vea afectado por la no prestación del servicio.

El día 2 de abril del presente año, mediante reunión extraordinaria con los representantes del gremio de mototaxistas de esta localidad, se llegó o un acuerdo en el cual se establece el pico y placa, teniendo en cuenta a la hora de prestar el servicio las medidos de prevención, seguridad y salubridad para evitar lo propagación del virus COVID-19.

Que, en mérito de lo anterior, el alcalde Municipal

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Con el fin de evitar aglomeración en la vía pública, la alcaldía municipal del Municipio de san José de Tadó con el apoyo de la fuerza pública implementará el PICO Y PLACA de los motocarros en toda la jurisdicción del municipio de Tadó, en tal sentido, se AUTORIZA la circulación de los motocarros teniendo en cuenta el último dígito de la placa y se establecerá de la siguiente manera:

Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo	Parágrafo: El servicio o de
0-1-2-3	4-5-6	7-8-9	0- 1-2-3	4-5-6	7-3-9	No habrá circulación de vehículos	

mototaxis debe prestase única y excesivamente a la comunidad para casos necesarios o

de emergencias, vale decir: asistir al médico, para abastecimiento de alimentos, asistir a servicios financieros, para dirigirse a las farmacias, para Transportar personas a su lugar de trabajo.

ARTICULO SEGUNDO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dados mediante el presente decreto darán lugar a multas prevista en el artículo 2.8.8.1.4.21. del decreto 780 del 2016 o la norma que sustituya o modifique o derogue la ley 1801 del 2016.

ARTICULO TERCERO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y podrá prorrogarse según las directrices del Alcalde Municipal.

ARTÍCULO CUATRO: REMITIR. Copia del presente acto a la Policía Nacional del 'municipio de Tadó para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR. Al área de prensa y comunicaciones del municipio de Tadó, la publicación del presente acto administrativo para difusión y conocimiento de la comunidad en general. Dado en la alcaldía municipal de Tadó-choco a los seis (6) días del mes de abril del 2020.”

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ PARA ASUMIR EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 111.8, 136 y 185 del CPACA, las medidas administrativas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa por las autoridades territoriales durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos, están sometidas a un control inmediato de legalidad de los Tribunales Administrativos.- y como quiera que el acto objeto de control, Decreto 0160 del 06 de abril de 2020, fue expedido por el Alcalde Municipal de Tadó, por lo que se trata de un acto expedido por autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa durante el estado de excepción, y, en consecuencia, el control inmediato de legalidad corresponde al Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, tal y como lo consagran los referidos artículos 136 y 185 del CPACA, que disponen:

“Art. 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.

...”

“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo [136](#) de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

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

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional”.

En providencia del 14 de mayo de 2020, C.P. Dr. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, expediente número 11001-03-15-000-2020-01882-00, el Honorable Consejo de Estado señaló que, el Control Inmediato de Legalidad procede contra las decisiones de la administración que reúnan las siguientes características:

1.- Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.

2.- Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.

3. Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Señala el Honorable Consejo de Estado, que para que el mecanismo de control de legalidad resulte procedente, se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate además, de una medida de carácter general.

En otro pronunciamiento, providencia del 20 de mayo de 2020, C.P. Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, expediente 11001-03-15-000-2020-01958-00, el Honorable Consejo de Estado señaló:

*“ (...) ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan **«como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción»**, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo”.*

Descendiendo al caso concreto, la Sala Observa que el Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020 " Por medio del cual se restringe transitoriamente la circulación de moto taxis para la contención del coronavirus (covid-19) en el municipio de san José de Tadó", proferido por el Alcalde Municipal de dicho ente territorial, no desarrolla ningún decreto legislativo en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica. Sin embargo, es importante aclarar, que ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, por no predicarse los efectos procesales de dicha figura, y en esta mediada es objeto de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente regulado en el CPACA.

Por lo anterior, el presente asunto no puede ser objeto de examen judicial a través del medio de control inmediato de legalidad y, así se declarará, acogiéndose así el concepto del Ministerio Público.

En mérito a lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la improcedencia del Control de Legalidad, para examinar el Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020, expedido por el Municipio de Tadó.

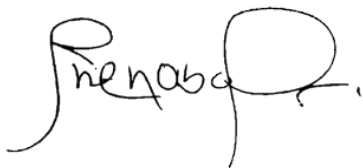
Esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, por no predicarse los efectos procesales de dicha figura, y en esta mediada el Decreto N° 0160 del 06 de abril de 2020, es objeto de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente regulado en el CPACA.

SEGUNDO: Ejecutoriado este proveído archívese el expediente y cancélese su radicación.

TERCERO: Publíquese la presente providencia en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

NOTÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido en sala, conforme consta en el Acta N° ____ de la fecha.



MIRTHA ABADÍA SERNA

Magistrada



ARIOSTO CASTRO PEREA

Magistrado



NORMA MORENO MOSQUERA

Magistrada