



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00245  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE COELLO  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO No. 040 DE 27 DE ABRIL DE 2020  
**TEMA:** RESTRICCIÓN CIRCULACIÓN

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

La Sala Unitaria procede el estudio del Decreto número 040 de 27 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Coello *“Por medio del cual se restringe la circulación para abastecimiento de la población en la jurisdicción de Coello Tolima, en virtud del aislamiento obligatorio decretado y con ocasión del Coronavirus COVID-19”*, atendiendo el reparto que realizó la Oficina Judicial de esta Seccional, anunciando desde este momento que no se avocará su conocimiento por las siguientes consideraciones.

**CONSIDERACIONES**

El Alcalde del Municipio de Coello remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto número 040 de 27 de abril de 2020, *“Por medio del cual se restringe la circulación para abastecimiento de la población en la jurisdicción de Coello Tolima, en virtud del aislamiento obligatorio decretado y con ocasión del Coronavirus COVID-19”*

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 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.

En desarrollo de tal disposición, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

La Ley 137 de 1994 *“Ley estatutaria de los Estados de Excepción”*, precisó en el artículo 20 que:

*“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.”*

En el mismo sentido, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso:

*“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.*

El numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le otorga competencia en única instancia, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

### **CASO CONCRETO**

En el presente caso, se advierte que el Decreto número 040 de 27 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Coello *“Por medio del cual se restringe la circulación para abastecimiento de la población en la jurisdicción de Coello Tolima, en virtud del aislamiento obligatorio decretado y con ocasión del Coronavirus COVID-19”*, dispone:

*Decreto No 040  
(27 de abril de 2020)*

*“Por medio del cual se restringe la circulación para abastecimiento de la población en la jurisdicción de Coello Tolima, en virtud del aislamiento obligatorio decretado y con ocasión del Coronavirus COVID-19”*

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COELLO, TOUMA,

*En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales, en especial las contenidas en los artículos 2, 209 y 315, así como las legales, contenidas en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, y*

CONSIDERANDO

*Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que 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 seguir el cumplimiento de las deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 24 de la Constitución Política 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 T-483 del 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:*

*"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como Jo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes Constitucionales".*

*Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.*

*Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-366 de 1996, reiterada en la Sentencia C-813 de 2014, precisó:*

*"En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ~ámbitos ordinarios y*

*dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ~ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en las términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.*

*De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de /os marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco Constitucional, legal y reglamentario.*

*Que a su turno el numeral 3 del artículo 315 ibídem, consagra como función atribuida a los Alcaldes la de: "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo".*

*Que el artículo 44 de la Ley 715 de 2011, establece el deber que le corresponde a los municipios de "dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ~ámbito de su jurisdicción.*

*Que a la luz de lo instituido en el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, es responsabilidad del Estado, "respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud". No obstante, el artículo 10 del citado cuerpo normativo, consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad".*

*Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, menciona 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, en suma de lo anterior, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y alcaldes para que, ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.*

*Que el COVID-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia*

*internacional (ESPII). Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.*

*Que, con todo ello, se tiene que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.*

*Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar), y en los casos ms graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte. Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional y ahora departamental, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y como la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.*

*Que, a la fecha, el Ministerio de Salud ha confirmado que en el departamento del Tolima ya se han registrado cuatro casos de COVID-19, y ello, a la postre, significa un riesgo para la comunidad de Coello, Tolima.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declare estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.*

*Que en la parte motiva del Decreto No. 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indicó que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un brote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento", para lo cual, las tecnologías de la información las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.*

*Que, posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar*

*propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza Presidente de la República.*

*Que el referido Decreto serial~ en el parágrafo 1° del artículo 2, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la republica"*

*Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional No. 417 de 2020 el Presidente de la República serial~ entre el título de "Medidas", que una de las principales recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.*

*Que mediante Decreto 457 de 2020, el Presidente de la República orden~ a los Gobernadores y Alcaldes a adoptar las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en Colombia, de conformidad al aislamiento preventivo obligatorio decretado en todo el territorio nacional desde el día 25 de marzo de 2020 a partir de las 00:00 horas, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Que mediante Decreto 430 de Marzo de 2020 el municipio de Coello orden~ el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del ente territorial, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19., con las excepciones y garantías de Ley, de conformidad al Decreto 457 de 2020 de orden nacional.*

*Que mediante Decreto 531 del 08 de abril de 2020, el presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del país, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19., con las excepciones y garantías contempladas en el artículo 3 ibídem.*

*Que, en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, a que la situación epidemiológica causada por el COVID-19 se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el país y atendiendo en orden público y dado a los casos confirmados de COVID-19 en el departamento del Tolima por parte del Ministerio de Salud, resulta necesario continuar con medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación, evitando que personas en el municipio salgan a las calles constantemente, con la justificación de abastecimiento diariamente en supermercados y tiendas, causando aglomeramientos.*

*Que estas medidas transitorias están conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 418 de marzo de 2020. Que, en mérito de lo expuesto,*

## DECRETA

*ARTICULO PRIMERO. RESTRICCIÓN DE CIRCULACIÓN PARA ABASTECIMINETO DE LA POBLACIÓN EN LA JURISDICCIÓN DE COELLO, TOLIMA. Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Presidente de la República, la persona autorizada por el núcleo familiar para su abastecimiento, deberá durante el tiempo del aislamiento decretado, adelantar esta medida en las siguientes jornadas:*

*PICO Y CEDULA PARA COMPRAS Y ABASTECIMINETO EN COELLO*

	<i>CEDULA TERMINA</i>
<i>DIA LUNES</i>	<i>1 - 2 - 3</i>
<i>MARTES</i>	<i>4-5-6</i>
<i>MIERCOLES</i>	<i>7-8-9</i>
<i>JUEVES</i>	<i>0 - 1 - 2</i>
<i>VIERNES</i>	<i>3 - 4 - 5</i>
<i>S~BADO</i>	<i>6-7-8</i>
<i>DOMINGO</i>	<i>9-0</i>

*PARAGRAFO 1: La persona del núcleo familiar que acuda a su abastecimiento a los supermercados o establecimientos de expendio minoristas en el municipio, deber~ portar su cédula original.*

*PARAGRAFO 2. La medida señalada en este artículo, no se aplicar~ para compras con entrega a domicilio.*

*PARAGRAFO 3: La restricción de circulación de que trata este artículo aplica para el ultimo digito de la cédula del ciudadano y no para la placa del vehículo propio en el que se desplaza.*

*Por lo que el ciudadano al momento de su abastecimiento en vehículo particular deberá mostrar ante las autoridades su cédula de ciudadanía.*

*PAR~GRAFO 4: Durante la vigencia del presente Acto Administrativo se seguirán aplicando las demás disposiciones contenidas en los demás Decretos que ha expedido el Gobierno Nacional y esta administración en referencia al COVID-19.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. RESTRICCIÓN PARA LA MOVILIDAD DE VEHICULOS. Con el objeto de reducir la circulación injustificada de los vehículos automotores, autom6viles y motocicletas, créese dentro de la jurisdicción del Municipio de Coello la siguiente restricción durante las 24 horas del día, conforme al último digito de la placa nacional de los automotores:*

*EN LOS DIAS PARES DEL CALENDARIO EN LOS DIAS IMPARES DEL CALENDARIO*

*Vehículos cuya placa termine en digito par: 2, 4, 6, 8 y 0.*

*Vehículos cuya placa termine en digito impar: 1, 3, 5, 7, 9.*

*PARAGRAFO 1: Se exceptúa de la anterior decisión los vehículos destinados al transporte de pasajeros que están autorizados para movilizarse, de conformidad con el Decreto Nacional No. 531 del 2020 y los demás decretos que se expidan prorrogando la medida de aislamiento, y los vehículos dedicados al transporte público, de carga y masivo, sin que pueda exceder el 50% de su capacidad, y los demás autorizados de conformidad con el Decreto Nacional No. 482 de 2020.*

*ARTICULO TERCERO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. Las disposiciones contempladas son de estricto cumplimiento, la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto acarrearán las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (artículos 35 num. 2, 222 y 223 -amonestación o multa-), Ley 769 de 2002, literal C, inciso 14, modificado por artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de violación de medidas sanitarias contempladas en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*Artículo CUARTO. Las medidas del presente acto serán coordinadas con la Policía Nacional con el fin de garantizar su aplicación.*

*ARTICULO QUINTO. Las medidas sanitarias y de policía previstas en los anteriores Decretos del orden municipal, promulgados dentro de la emergencia sanitaria decretada a nivel nacional, que no sean contrarios al presente decreto, continúan vigentes.*

*Artículo SEXTO. COMUNICAR el presente Decreto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.*

*ARTICULO SÉPTIMO. VIGENCIA. El presente Acto Administrativo rige a partir de la fecha de su expedición y mientras se adopten medidas de aislamiento preventivo obligatorio por el gobierno nacional o la administración municipal.*

Pues bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>1</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTÍCULO 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”.*

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.



dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

*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.*

*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).*

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

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

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

*(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:*

*“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman<sup>2</sup>.*

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- 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.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

*“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a 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”*

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad Constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- 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).

Revisado el Decreto No. 040 de 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Coello, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece los fines esenciales del Estado y que 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; el artículo 49 que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 209 que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y el artículo 315, numerales 3, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.
- La Ley 1551 de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, que modificó la Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- 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”, artículo 1 que define la gestión del riesgo de desastres; el artículo 14 que señala a los alcaldes como jefes de la administración local, representantes del Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, son los responsables directos de la implementación de los procesos

de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción: artículo 12 que dispone que los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial

- La Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, artículo 202 que establece la competencia extraordinaria de Policía de los Gobernadores y Alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.
- La Ley 715 de 2001, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros; artículo 44 que manifiesta que 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
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual el Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público
- Decreto 531 de 8 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

Conforme con lo anterior, el Alcalde del Municipio de Coello decidió en el Decreto No. 040 de 27 de abril de 2020, restringió la circulación de los habitantes en el territorio de su jurisdicción, así como la movilización de vehículos en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el país a raíz del Coronavirus COVID19

Es así como, el literal b) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda:

***“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.*** *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.*

*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; (...)" (Negrillas fuera de texto)*

Además, conforme a las competencias municipales como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres, tal y como lo indica el artículo 12 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*":

**Artículo 12. 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.*

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de Coello, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento social preventivo y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, la cual implemento en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio al decretar las medidas sanitarias fueron ejecutadas como una potestad ordinaria conferida por el legislador, adoptadas al contener órdenes de carácter policivo que pueden ser decretadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, el Decreto No. 040 de 27 de abril de 2020, proferido por el Municipio de Coello, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través de los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020

Se resalta que los Decretos No. 418 de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y el Decreto No. 531 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, proferidos por el Gobierno Nacional no son Decretos legislativos.

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez,

Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

*“- En cuanto a su forma*

*(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.*

*(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

*Respecto de su contenido sustancial*

*Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

*(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

*- En lo relativo a su control*

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.*

Respecto a las características específicas, adujo:

*(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 materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

*iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”*

En consecuencia, se dispone NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 040 de 27 de abril de 2020, objeto de estudio, en tanto no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no ser una medida de carácter general que sea dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada y que el acto administrativo bajo estudio, es susceptible de los medios de control pertinentes.

Se precisa que si bien con anterioridad se tenía la posición de avocar conocimiento de todas las medidas de carácter general adoptadas en ejercicio de la función administrativa expedidas a partir de la declaratoria de emergencia así no pendiera directamente de un decreto legislativo proferido durante el Estado de Excepción, se realizaba atendiendo la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva, conforme la interpretación que se compartía del Consejo de Estado expuesta en providencia de 20 de abril de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, dentro del Control Inmediato de Legalidad identificado con radicación No. 11001-03-15-000-2020-01139-00.

Sin embargo, como quiera que desde la expedición del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura se ampliaron las excepciones de suspensión de términos, dentro de las cuales se contempló el medio de control de nulidad simple, garantizando el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, únicamente se asumirá conocimiento de aquellas medidas que sean desarrollo de uno de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 040 de 27 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Coello *“Por medio del cual se restringe la circulación para abastecimiento de la población en la jurisdicción de Coello Tolima, en virtud del aislamiento obligatorio decretado y con ocasión del Coronavirus COVID-19”*, por la razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTA:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**- ORIGINAL FIRMADO -**

**BELISARIO BELTRAN BASTIDAS**  
**Magistrado<sup>3</sup>**

---

<sup>3</sup> La presente providencia es de ponente al tratarse de la decisión de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad