



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

Ibagué, trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: 73001-23-33-000-2020-00310-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ARMERO
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 131 DE 12 DE JUNIO DE 2020
TEMA: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

La Sala Unitaria procede el estudio del Decreto No.131 de 12 de junio de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA”* proferido por el Alcalde Municipal de Armero, 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 ARMERO remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto No. 131 de 12 de Junio de 2020 *“por el cual se adoptan unas medidas transitorias para el mantenimiento del orden público en el municipio de armero guayabal, Tolima”*

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 No. 131 de 12 de junio de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA”* proferido por el Alcalde del Municipio de Armero, dispone:

*DECRETO No. 131
(JUNIO 12 DE 2020)*

"POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA,

en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 30 del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, Ley 1523 de 2015 y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, 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 de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado.

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 lo 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 tenga 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 el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

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 polici que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, 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 los términos de la carta política esta radicado en las 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 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 función administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los 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.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la nación de orden público policivo, mientras que a través de la función de la policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.”

Que la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse orden público, indicó lo que a continuación se transcribe:

Libertades absolutas. La razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica; si el derecho de una persona fuese absoluto, podría pasar por encima de los derechos de los demás, con lo cual el pluralismo, & coexistencia y la igualdad serían inoperantes. También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado. Cómo podrá un sujeto finito y limitado dominar jurídicamente un objeto absoluto?’

En el consenso racional y jurídico cada uno de los asociados, al cooperar con los fines sociales, admite que sus pretensiones no pueden ser ilimitadas, sino que deben ajustarse al orden público y jamás podrán sobrepasar la esfera donde comienzan los derechos y libertades de los demás.

Ahora bien, cabe hacer una distinción con fundamento en la realidad jurídica: Una cosa es que los derechos fundamentales sean inviolables, y otra muy distinta es que sean absolutas: son inviolables, porque es inviolable la dignidad humana: En efecto, el núcleo esencial de lo que constituye la humanidad del sujeto de derecho, su racionalidad, es inalterable. Pero el hecho de predicar su inviolabilidad no implica de suyo afirmar que los derechos fundamentales sean absolutos, pues lo razonable es pensar que son adecuados a las circunstancias. Es por esa flexibilidad que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona. De ahí que puede decirse que tales derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que su núcleo esencial es intangible. Por ello la carta política señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden” los derechos humanos y que, en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario. Se deduce que cuando se afecta el núcleo esencial de un derecho fundamental, este queda o violado o suspendido.

5.1.2 El orden público como derecho ciudadano.

El criterio de ver al mantenimiento del orden público como una restricción de los derechos, es algo ya superado. El orden público, en primer término es una garantía de los derechos y libertades comprendidos dentro de él. El estado social de derecho, se fundamenta en el orden (parte estática) y produce un ordenamiento (parte dinámica). En la parte estática entra la seguridad de la sociedad civil dentro del estado y en la parte dinámica la acción razonable de las libertades. Luego el orden público, porque este es de interés general y como tal, prevalente.

Para la corte es claro que el orden público no solo consiste en el mantenimiento de la tranquilidad, sino que, por sobre todo, consiste en la armonía de los derechos, deberes, libertades y poderes dentro del Estado, la visión real del orden público,

pues no es otra que la de ser garante de las libertades públicas. Consiste, para decirlo con palabras de André Hauriou, en la coexistencia pacífica entre el poder y la libertad. No hay libertad sin orden y éste no se comprende sin aquella. Libertad significa coordinación, responsabilidad, facultad de obrar con conciencia de las finalidades legítimas y no desorden, anarquía o atropello. Toda situación de inseguridad, anula la libertad, porque el hombre se ve sometido a una presión psicológica, que le lleva al miedo de ser agredido por otros, constantemente y sin motivo, no es verdaderamente libre. El orden público, entonces, implica la liberación del hombre, porque le asegura la eficacia de sus derechos, al impedir que otros abusen de los suyos.

Que la misma Corporación, en Sentencia C-225 de 2017 definió el concepto de orden público, así:

"(...) la importancia constitucional del medio ambiente sano, elemento necesario para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la Ley 1801 de 2016, implica reconocer que el concepto clásico de orden público, entendido como "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos" debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana."

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y ordenes que reciban del Presidente de la República.

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 asignan 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 deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que el artículo 29 de la precitada Ley 1551 de 2012, entre otras facultades de los alcaldes municipales, comprende las referidas a continuación:

"2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuere 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,;*
- d) Requerir el auxilio de la Fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución*

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 el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del Presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la Ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la Ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

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 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, el goce y la relación 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 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 la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020, decretó la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante el Decreto No. 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y control b propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de b emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de b República.

Que en el precitado Decreto No. 418 de 2020 se establece que en el marco de b emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes, las instrucciones, actos y órdenes dadas por el Presidente de la República.

Que mediante el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 el Presidente de b República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de b emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, de las cuales, algunas continúan vigentes.

Que, mediante Decreto No. 117de 2020 emanado del Despacho de la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal, Tolima, se adoptó como medida de contención el aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de junio de 2020, hasta bs cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; lo anterior, en virtud de las disposiciones fijadas en el Decreto Presidencial No. 749 del 28 de mayo de 2020.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a b fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en b disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que, así mismo, en esa lucha permanente por contener la propagación del COVID-19 en todo el territorio nacional, a b fecha, mediante el Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional impartió nuevas instrucciones en virtud de b emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Así mismo, en esa norma ordenó a los alcaldes municipales que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaren las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de b medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de b República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

Que, a la fecha, el Ministerio de Salud ha confirmado que en el departamento del Tolima ya se han registrado doscientos noventa y ocho (298) casos de COVID-19 y, ello, a la postre, significa un riesgo para la comunidad de Armero Guayabal, Tolima. Así mismo, se confirmó ya el primer caso en el municipio de Piedras, Tolima, así como en Honda, Fresno, entre otros, que es relativamente cercano al nuestro.

Que, a la fecha, amparado en bs recomendaciones y análisis efectuados por el equipo de científicos y expertos y con el acompañamiento de b Organización Panamericana de b Salud (OPS) y de la Organización Mundial de b Salud, el Presidente de b República extendió ya el aislamiento preventivo obligatorio hasta el próximo 01 de julio de 2020 a las cero (00:00) horas.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar b salud y b vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el

abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a b salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución No. 000666 del 24 de abril de 2020 del ministerio de Salud y Protección Social, así como el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada a través del Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020, es necesario extender el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Armero Guayabal, Tolima, de acuerdo con bs instrucciones que se impartieron por el Gobierno Nacional para el efecto.

En mérito de lo expuesto, se

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. DECRETAR como medida transitoria de contención del COVID-19, TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del municipio de Armero Guayabal, Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo b libre circulación de todos sus habitantes, para los tres fines de semana que se avecinan por contar aquellos con lunes festivos, conforme a los siguientes términos:

- Desde las seis de la tarde (6:00 P.N.) del sábado 13 de junio de 2020 y hasta las seis de la mañana (6:00 A.M.) del martes 16 de junio de 2020.*
- Desde las seis de la tarde (6:00 P.N.) del sábado 20 de junio de 2020 y hasta las seis de la mañana (6:00 A.M.) del martes 23 de junio de 2020.*
- Desde las seis de la tarde (6:00 P.M.) del sábado 27 de junio de 2020 y hasta las seis de la mañana (6:00 A.M.) del martes 30 de junio de 2020.*

Parágrafo 1. Como excepción al toque de queda transitorio a que refiere este artículo, podrán llevar a cabo sus actividades restaurantes y locales que tengan por objeto el abastecimiento de b comunidad, así como las droguerías y afines, para lo cual, garantizarán que el ejercicio de sus actividades sea llevado a cabo respetando e implementando bs medidas de bioseguridad necesarias, sin atención al público y entregando sus productos única y exclusivamente a domicilio.

Parágrafo 2. En todo caso, la Secretaría General y de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

Parágrafo 3. Antes de la entrada en vigencia del presente Decreto, a través de b Secretaria General y de Gobierno Municipal deberá coordinarse con la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el mismo.

ARTÍCULO SEGUNDO INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.

La violación e inobservancia de bs medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a b sanción penal prevista 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 b norma que sustituya, modifique o derogue. Así mismo, todas bs disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará bs sanciones previstas en los en bs artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016

(amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en b conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de b Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO TERCERO. Comunicar el presente Decreto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

ARTÍCULO CUARTO. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Pues bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹, 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 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

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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 asuman².

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:

“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.

² 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.

- 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. 131 de 12 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan unas medidas transitorias para el mantenimiento del orden público en el municipio de Armero guayabal, Tolima”* proferido por el Alcalde Municipal de Armero, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: artículo 49 que clasifica la Salud como un servicio público a cargo del Estado; artículo 315 numeral 2 que corresponde al alcalde ejercer la función administrativa del Municipio.
- 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, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador.
- Decreto 593 de 24 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones dirigidas a frenar el avance de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 y al mantenimiento del orden público
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social 'Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

Conforme con lo anterior, el Alcalde del Municipio de Armero Guayabal decidió en el Decreto No. 131 de 12 de junio de 2020 ordenar el toque de queda con determinadas excepciones, limitó la circulación de las personas con el fin de prevenir los efectos del Coronavirus COVID -19

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 Armero Guayabal, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el toque de queda 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.

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. 131 de 12 de junio de 2020 proferido por el Municipio de Armero, 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.

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. 131 de 12 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan unas medidas transitorias para el mantenimiento del orden público en el municipio de armero guayabal, Tolima”*, 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 los actos administrativos bajo estudio, son susceptibles 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. 131 de 12 de junio de 2020 *“por el cual se adoptan unas medidas transitorias para el mantenimiento del orden público en el municipio de armero guayabal, Tolima”* proferido por el Alcalde del Municipio de Armero, 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
Magistrado³

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