



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, primero (01) de diciembre de dos mil veinte (2020)

RADICADO No.: 73001-23-33-000-2020-00426-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE FLANDES
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 095 de 14 de julio de 2020
ASUNTO: Por el cual se adopta el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 en el Municipio de Flandes – Tolima y se dictan otras disposiciones.

AUTO

Procede el Despacho a realizar el estudio del cumplimiento de las exigencias normativas que deben reunir el asunto de la referencia, para avocar el conocimiento, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 20 de noviembre de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 095 del 14 de julio de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Flandes (Tolima), *“Por el cual se adopta el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 en el Municipio de Flandes – Tolima y se dictan otras disposiciones.”*, a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

El ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, son aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control *“Las medidas de carácter general que sean **dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.**”*

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente¹ se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

¹ Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

De acuerdo a ello, revisados los antecedentes que dieron origen a la expedición del Decreto No. 095 de 14 de julio de 2020, podemos encontrar que se fundamentó en: i) Que la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el 11 de marzo de 2020, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados tomar las medidas y acciones preventivas; ii) Decreto Legislativo 418 de 18 de marzo de 2020, a través del cual se dispuso que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del CODIV-19, en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria, está en cabeza del Presidente de la República, igualmente, se determinó que cualquier instrucción o medidas de orden público expedido por las autoridades municipales, deberá ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República; iii) el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, a través del cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020; iv) el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, a través del cual se decretó el aislamiento del 13 al 27 de abril de 2020; v) el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia, y ordenó a los gobernadores y alcaldes que para que en el marco de sus competencias adoptaran instrucciones, actos y órdenes para la debida ejecución de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, así mismo que los que omitan dicho cumplimiento estarían sujetos a sanciones; vi) el Decreto No. 067 del 8 de mayo de 2020, a través del cual el Municipio de Flandes acogió las medidas previstas en el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020; vii) los Decretos No. 070 del 14 de mayo de 2020 y el 075 del 2020, por medio del cual se prorrogaron las medidas preventivas adoptadas por el Municipio; viii) el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional ordenó aislamiento preventivo obligatorio a partir del 1 de junio al 1 de julio de 2020; ix) el Decreto 078 de 2020 expedido por el Municipio de Flandes a través del cual se adopta el Decreto 749 de 2020; x) que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 878 del 25 de junio de 2020, por medio del cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, determinando aislamiento a partir del 2 de julio hasta el 15 de julio de 2020; xi) el Decreto 990 del 9 de julio de 2020, por medio del cual se decretó el aislamiento preventivo obligatorio a partir del día 16 de julio de 2020 hasta el 1 de agosto de 2020; xii) que para ese momento en el Municipio de Flandes habían 22 casos confirmados de COVID-19.

Así mismo, se observa que se fundamentó en las siguientes facultades de orden constitucional y legal, a saber: i) artículo 2 constitucional en el que establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes y demás derecho y libertades; ii) artículo 24 de la Constitución Política, sobre la libre circulación por el territorio nacional, sin embargo, no es un derecho absoluto, toda vez que puede tener limitaciones; iii) artículo 44 y 45 superiores que consagran cuales son los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, siendo obligación del Estado asistirlos y proteger el pleno ejercicio de esos derechos; iv) artículo 46 ibídem que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral; v) artículos 49 y 95 constitucional señalan que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y se 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; vi) el artículo 296 superior, por medio del cual se establece que para la conservación del orden pública o para su restablecimiento donde fuera turbado, los actos y órdenes del Presidente de la

República se aplicará de manera inmediata y de preferencia sobre los emitidos por el Gobernador, del mismo modo, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera con relación a los alcaldes; vii) artículo 303 superior señala que el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público; viii) artículo 315 el cual consagra como función atribuida a los Alcaldes dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios públicos; ix) artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan las Constitución, la Ley, las ordenanza, los acuerdo y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público en el Municipio; x) artículo 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, por medio del cual se indica que son autoridades de policía, entre otros, el Presidente de la República, los gobernadores, y los alcaldes distritales y municipales; por ello, el Presidente puede ejercer varias funciones de policía que deberán acotadas por el alcaldes y gobernadores en relación con el mantenimiento y restablecimiento del orden público, así mismo se le atribuyo 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 a mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 095 de 14 de julio de 2020, el Alcalde Municipal de Flandes dispuso las siguientes medidas más significativas: 1) ordenó aislamiento preventivo obligatorio a partir del 16 de julio hasta el 1 de agosto de 2020, y contempló 44 excepciones a ese aislamiento, siguiendo los lineamientos del Decreto 990 de 2020; 2) se autorizó bajo unos lineamientos y reglas la realización de actividades físicas y ejercicio al aire libre en unos horarios determinados para grupos poblacionales como: personas con rango de 18 a 69 años, niños mayores de 6 años y adultos mayores de 70 años; 3) se delegó en la Secretaría de Planeación e Infraestructura la vigilancia del protocolo de seguridad para la puesta en marcha de actividades se obras de infraestructura, construcción, ejecución de obras civiles entre otros; 4) delegó en la Secretaría de Gobierno la vigilancia del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para las actividades de comercialización de productos gastronómicos, industria hotelera, comercio al por mayor y al por menor, y servicio de peluquería; 5) prohibición de consumo de bebidas embriagantes durante el periodo de aislamiento del 16 de julio al 1 de agosto de 2020, aclarando que no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes; 6) toque de queda en todo el territorio del municipio en el horario comprendido entre el 9.00 p.m., y las 5.00 a.m., entre el 16 de julio al 1 de agosto de 2020; 7) prorrogó la medida de pico y cédula durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio declarado, para actividades de compra en supermercados, tiendas, establecimientos dedicados a la venta de víveres y demás elementos alimenticios, servicio bancarios, retiros pagos y similares; 8) uso de tapabocas de manera obligatoria a todas las personas que se encuentran fuera de su domicilio; 9) restricción transitoria a un solo pasajero de la capacidad del servicio público de taxi hasta el 1 de julio de 2020, con excepción de adultos mayores, discapacitados, menores de edad y enfermos que requieran de acompañante.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 095 de 14 de julio de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional declarado a través del Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, y nuevamente, declarado a través del Decreto No. 637 de 6 de mayo de 2020, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Ahora bien, debe precisar el Despacho que el Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, no es un Decreto Legislativo: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para

este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

Situación que se aplica igualmente a los Decretos No. 457 de 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 87825 de junio y el finalmente el Decreto 990 de 9 de julio, todos expedidos en el presente año, a través de los cuales se decretaron los aislamientos preventivos obligatorios durante los periodos del 25 de marzo al 13 de abril, 13 al 27 de abril, 27 de abril al 11 de mayo, del 11 al 25 de mayo, del 26 al 31 de mayo, 1 de junio al 1 de julio, del 2 al 15 de julio y del 16 de julio al 1 agosto de 2020, respectivamente. Decretos a través de los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público, decretando el aislamiento preventivo obligatorio en los periodos antes señalados y las excepciones a esta medida.

Además de ello, al analizar con detenimiento los Decretos 457, 531, 593, 636, 689, 749, 878 y 990 de 2020, se puede observar que el Presidente de la República estableció el aislamiento preventivo obligatorio como medida de prevención y mitigación contra el coronavirus COVID-19, aplicando las facultades como primera autoridad de policía, sumado a que la ejecución de esas medidas también debía ser replicada por parte de los Gobernadores y Alcaldes, como instrucciones en materia de orden público conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, quienes deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

(...)

Igualmente, si observamos las consideraciones de los aludidos decretos, es posible concluir que no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, sino que se fundamenta en las facultades ordinarias del Presidente de la República contenidas en los artículos 186 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, así como del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, las cuales se establecieron las atribuciones presidenciales como autoridad de policía, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. 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.

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.

4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”

De ahí que, las medidas adoptadas por el Presidente de la República obedecen a facultades que no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aún a pesar de que dichas medidas efectivamente tienen impacto en situaciones como las que se están viviendo actualmente.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 095 del 14 de julio de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Flandes (Tolima), al no cumplirse con el tercer requisito de procedibilidad exigido para este medio excepcional, toda vez que las medidas adoptadas se expidieron como consecuencia de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las contempladas en el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política y la Ley 1806 de 2016, sin embargo, es necesario aclarar que ello no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios ordinarios contemplados en la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Despacho:

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento en única instancia del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto No. 095 del 14 de julio de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Flandes (Tolima).

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente este proveído al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones electrónica de la entidad.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Municipio de Flandes – Tolima.

CUARTO: INFORMAR a la comunidad de esta decisión, a través de su publicación en el sitio web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Adicionalmente y debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria se dispone que igualmente se publique en la página web de la Municipio de Ibagué - Tolima, **ofíciase**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado

Firmado Por:

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 001 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA
CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA

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

Código de verificación:

3b94ba8c684ea6287cfac0e85036df60b78b5f20b5026de5b6f1e51af4c60dcb

Documento generado en 01/12/2020 08:28:47 a.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>