

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Quindío

Armenia Q, veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020).

**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad- Decreto 168 del 22 de mayo de 2020- Municipio de Calarcá  
**Radicado:** 63001-2333- 000-2020-00245-00  
**Asunto:** Auto resuelve no avocar conocimiento.

Encontrándose el proceso al despacho para surtirse el trámite consagrado en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y conforme a lo indicado en los s Acuerdos PCSJA20-11529 , PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 se verifica que el Decreto 168 del 22 de mayo de 2020 proferido por la Alcaldesa (E) del Municipio de Calarcá no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto la citada norma dispone:

“ (...) **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (...)”

En ese orden de ideas, es claro que el control inmediato de legalidad únicamente procede frente a las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Ahora bien, revisado el Decreto 168 del 22 de mayo de 2020 remitido por el Municipio de Calarcá, se observa que fue proferido en uso de las atribuciones conferidas a la Alcaldesa por los artículos 2, 49, 314 y 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia; el literal b numerales 1 y 2 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Nacional 637 de 2020, que como se verá más adelante corresponde al uso de las facultades ordinarias que le confieren la Constitución y la Ley para manejar el orden público dentro de su jurisdicción y para manejar situaciones de

emergencia o calamidad y no al desarrollo propiamente de un Estado de excepción o las facultades extraordinarios derivados del mismo.

En efecto, el citado Decreto dispone:

“Decreto número 168  
25 de mayo de 2020

“Por medio del cual se extiende el plazo del aislamiento social preventivo en el municipio de Calarcá Quindío adoptando las medidas dictadas por el Gobierno Nacional, en virtud de la continuidad de emergencia sanitaria generada por la pandemia denominada Covid-19 y el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones ”

La Alcaldesa encargada del municipio de Calarcá, Quindío, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 314 y 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia y el literal b numerales 1 y 2 del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, Decretos Nacional 637 de 2020, respectivamente,

#### CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia señala que: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*:

Que el artículo 49 de la Carta Magna, modificado por el artículo 1º del acto legislativo 2 de 2009, hace alusión al derecho a la Seguridad Social como servicio público a cargo del Estado, manifestando entre otras disposiciones que *“Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”*.

Que el artículo 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia, dispone que el Alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del ente territorial, Corresponsiéndole a *“(…) Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio (sic). La Policía Nacional cumplirá con prontitud diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”*.

Que corresponde al Alcalde Municipal, como primera autoridad de la policía en el municipio adoptar medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

Que el numeral 1º y el sub literal b) del numeral 2 del literal b y el párrafo 1º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, prescriben como funciones de los alcaldes:

“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;

(...)

**PARÁGRAFO 1o.** La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.”

Que el párrafo 1º artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y comunidades en riesgo.

Que, en igual sentido, el artículo 3 ídem, señala como principio de protección, que los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a

gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran un daño a los valores enunciados.

Qué así mismo, la citada norma pretende garantizar el principio de solidaridad, determinando que todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

Que el artículo 14 ibídem, establece *“Los alcaldes como jefes de la administración local representan el Sistema Nacional en el distrito y en el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”*

Que el 31 de diciembre de 2019, las autoridades del Gobierno de la República Popular de China, reportaron un conglomerado de 27 casos de síndrome respiratorio agudo de etiología desconocida entre personas vinculadas a un mercado (productos marinos) en la ciudad de Wuhan (población de 19 millones de habitantes), capital de la provincia de Hubei (población de 58 millones de habitantes), sureste de China; de los cuales 7 fueron reportados como severos. El cuadro clínico de los casos se presentaba con fiebre, con algunos pacientes presentando disnea y cambios neumónicos en la radiografía del tórax (infiltrados pulmonares bilaterales). El 7 de enero de 2020; las autoridades chinas informaron que un nuevo coronavirus fue identificado como posible etiología, es decir es una nueva cepa de coronavirus que no se había identificado previamente en el ser humano y que ahora se conoce con el nombre de COVID-19.

Que el 30 de enero de 2020, comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud pública internacional -ESPII, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda

Que ateniendo la declaratoria de ESPII de la OMS de acuerdo al reglamento sanitario 2005, el Ministerio de salud y Protección Social emitió la circular 005 del 11 de febrero 2.020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019- nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que el Covid-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la salud como una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII).

Que la Organización Mundial de la salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote 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 2020 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y adoptan medidas para hacer frente al virus”*, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Qué, en dicho marco, el Ministerio de salud y protección social, el ministro de trabajo y director del departamento administrativo de la función pública, emitieron la circular externa No. 0018 de 2020 dictando recomendaciones para contener el Covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico asociado al mismo.

Que el Gobernador del Departamento del Quindío, el día 16 de marzo 2020, expidió el Decreto No. 192 *“Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el departamento del Quindío”* y adoptó los lineamientos fijados en el Consejo de Seguridad del departamento del Quindío.

Que el municipio de Calarcá, Quindío ha declarado la calamidad pública y medidas de orden público tendientes a la contención del mortal virus a través de los Decretos 108, 110 y 113 de 2020.

Que el Presidente de la República, el día 06 de mayo de 2020, expidió el decreto No. 637 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”* por el término de treinta (30) días y así mismo emitió el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 dando las directrices para coordinar la prevención y propagación del COVID-19.

Que el Ministro de salud y protección social en conjunto con el Ministro de Comercio, industria y turismo el día 18 de marzo de 2020 expidieron Resolución No. 453 de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*.

Que el Ministro de salud y Protección social suscribió la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”*.

Que el municipio de Calarcá, Quindío, expidió el Decreto municipal 113 del 19 de marzo 2020 el cual actualiza las medidas de orden público adoptadas y articula las mismas al Estado de Emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia

Que de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el código Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana”*, los alcaldes cuentan con poderes extraordinarios para prevención del riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, en los siguientes términos: *“Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia”*

Que el artículo 202 ibídem señala las competencias extraordinarias de policía los Gobernadores y Alcalde ante situaciones de emergencia y calamidad, determinado que ante estas situaciones que afecten gravemente a la población o con el propósito de prevenir riesgos o mitigar los efectos, para el presente caso la epidemia COVID-19, las autoridades podrán ordenar :

“ (...)

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(...)

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”

Que el principio de precaución obliga a las autoridades públicas tanto desde el punto de vista de la gestión del riesgo como ambiental a actuar ante la amenaza de daño para la protección de los ciudadanos en su vida honra y bienes, de conformidad con el numeral 6º del artículo 1 de la ley 99 de 1993.

Que el artículo 2 de la Ley 1751 de 2015 consagra el derecho fundamental a la salud, el cual tiene un contenido independiente autónomo y cuya protección se encuentra a cargo del Estado.

Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el COVID-19, se encuentra en aumento de acuerdo a las cifras comunicadas por el Ministerio de salud y de protección social, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita el municipio en el Municipio Calarcá, Quindío, teniendo en cuenta su ubicación estratégica a nivel nacional, por lo que se hace necesaria la adopción de medidas adicionales de orden público tendientes a garantizar la salud y con miras a la contención de la expansión de esta pandemia.

Que el Gobierno nacional expidió Decreto Presidencial No. 457 del 22 de marzo 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”*.

Que el municipio Calarcá, Quindío, expidió el Decreto 122 del 23 de marzo de 2020 a través del cual se adoptó el Decreto Legislativo 457 de 2020 *“POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ, QUINDÍO Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”*

Que la Organización Mundial de la salud -OMS-, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote. En este documento se recomienda como respuesta a la propagación comunitaria del coronavirus COVID-19 entre otras la opción del distanciamiento social.

Qué así mismo, el Ministerio de salud y protección social en memorando 2020 220000077553 del 7 de marzo de 2020, considera que la ampliación del periodo de cuarentena no sólo disminuye el riesgo y retarda la propagación de casos al disminuir la posibilidad de contacto entre personas, que permite coordinar acciones entre Gobierno nacional, las entidades administradoras planes de beneficios instituciones prestadoras de salud y entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento de la red prestadora de servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad.

Que la evidencia muestra la propagación del coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de sociedad, y dado en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, los cuales no se encuentran disponibles para este toda vez previamente deberán surtir estrictos protocolos de eficacia y seguridad poder utilizarlas masivamente, son medidas no farmacológicas las que tienen mayor costo-efectividad, medidas que incluyen la higiene respiratoria, el distanciamiento social, autoaislamiento voluntario y la cuarentena, medidas que concepto el Ministerio de salud y protección social se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con seguimiento las autoridades, a la cotidianidad.

Que en igual sentido manifestó el Ministerio de salud y protección social, en el citado memorándum 20202200000775537 del 7 de marzo de 2020:

“En razón de controlar la transmisión, los beneficios (sic) extender la cuarentena en el país se reflejarían en la disminución la velocidad de duplicación de los casos, así como, en el mayor tiempo preparación de respuesta hospitalaria evitando la sobrecarga al sistema, garantizando una atención con calidad y oportunidad, así como disminuir la severidad de los síntomas de la enfermedad en las personas y la protección del personal sanitario”.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la 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 la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de salud y protección social, el señor Presidente de la República, expidió el Decreto 636 del 06 de mayo 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”.

Qué, en el artículo segundo del citado decreto, se ordenó a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Que, con la finalidad de preservar la vida de los ciudadanos de Calarcá, Quindío y garantizar la efectividad de las medidas adoptadas por las autoridades, se hace necesario expedir el presente decreto.

Que en mérito de lo expuesto, la Alcaldesa encargada del municipio de Calarcá, Quindío,

#### DECRETA

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Calarcá, en sus áreas urbana, rural y todos los corregimientos, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 31 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-18(...)

Conforme a lo anterior, se observa que si bien al momento de expedirse el señalado Decreto, *ya se había proferido el Decreto 637 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, basta una simple lectura del acto administrativo remitido a esta jurisdicción para concluir que en el Decreto 168 de 2020 no se está desarrollando ni adoptando ninguna medida para conjurar el estado de emergencia, económica y social decretada, ni desarrollando el Decreto 637 o los demás decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional dentro del estado de excepción decretado en días pasados, sino que la Alcaldesa de Calarcá está Armenia está adoptando las medidas que como máxima autoridad de policía en el municipio y como parte del Sistema de Gestión de

Riesgo le corresponden para conjurar la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social y para las cuales se encuentra facultada tanto en el giro normal de sus funciones como en los estados de excepción, resultando evidente que la mención que se hace al Decreto 637 de 2020, es meramente tangencial y a modo de antecedente, sin que esto sea suficiente para que pueda entenderse como un acto administrativo que desarrolla un decreto legislativo<sup>1</sup> y que se efectúe el control de legalidad del presente decreto pues para ello, como lo ha sostenido el Consejo de Estado, *“no basta que guarden identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos, sino que hagan desarrollo de su contenido normativo*<sup>2</sup>.

Así las cosas al no cumplir el Decreto 168 del 25 de mayo de 2020 con los presupuestos establecidos en el artículo 136 del C.P.A.C.A. para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad del mismo, el Tribunal se abstendrá de avocar su conocimiento y ordenará que una vez ejecutoriado el presente auto se procedan a archivar estas diligencias, previas las anotaciones correspondientes en el sistema informático Justicia Siglo XXI.

En consecuencia, se **DISPONE:**

**Primero:** No avocar conocimiento del Decreto 168 del 25 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Montenegro *“Por medio del cual se extiende el plazo del aislamiento social preventivo en el municipio de Calarcá Quindío adoptando las medidas dictadas por el Gobierno Nacional, en virtud de la continuidad de emergencia sanitaria generada por la pandemia denominada Covid-19 y el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones”*, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa.

**Segundo:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previa anotación en el Programa Informático “Justicia Siglo XXI”.

**Tercero:** Las comunicaciones con ocasión a este trámite se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico:

- [sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020). radicación:110001-03-15-000-2020-01882-00.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Magistrado ponente: Martín Bermúdez Muñoz. Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). radicación: 11001-03-15-000-20B00955-00. Naturaleza: Control Inmediato de Legalidad de la Circular 009 de 19 de marzo de 2020 expedida por el Fiscal General de la Nación.

Alejandro Londoño Jaramillo

**ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO**  
**Magistrado**