



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

Ibagué, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00292
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ICONONZO
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 042 DE 7 DE MAYO DE 2020
DECRETO No. 043 DE 8 DE MAYO DE 2020
TEMA: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO - SESIONES CONCEJO MUNICIPAL

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

La Sala Unitaria procede el estudio de los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se adiciona una excepción no contemplada en el Decreto 636 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 para permitir las sesiones presenciales del Honorable Concejo Municipal”* y No. 043 de 8 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 25 de mayo de 2020 y se adoptan otras medidas”* proferidos por el Alcalde Municipal de Icononzo, 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 Icononzo remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia de los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se adiciona una excepción no contemplada en el Decreto 636 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 para permitir las sesiones presenciales del Honorable Concejo Municipal”* y No. 043 de 8 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 25 de mayo de 2020 y se adoptan otras medidas”*

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 los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se adiciona una excepción no contemplada en el Decreto 636 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 para permitir las sesiones presenciales del Honorable Concejo Municipal*” y No. 043 de 8 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 25 de mayo de 2020 y se adoptan otras medidas*” proferidos por el Alcalde del Municipio de Icononzo, disponen:

DECRETO NO. 042 DE 2020
(Mayo 07)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA UNA EXCEPCIÓN NO CONTEMPLADA EN EL DECRETO 636 DE 2020 EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL CORONAVIRUS COVID-19 PARA PERMITIR LAS SESIONES PRESENCIALES DEL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL”

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE ICONONZO TOUMA, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 de 1994, Circula Externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto Nacional número 457 del 22 de marzo de 2020, Decreto 636 del 06 de marzo de 2020 y demás normas complementarias
Y

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto Nacional No. 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19 .

Que a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS -COVID -19 y el manteniendo del orden público.

Que en el artículo 2 del Decreto 531, ordena a los mandatarios territoriales: "...Artículo 2. Ejecución de la medida aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, ordenada en el artículo anterior...".

Que en el decreto 636 del 06 de mayo de 2020, en el artículo 3, se impartieron garantías para la medida de aislamiento, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID -1 9 y el manteniendo del orden público.

Que desde el momento en que se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, la administración del municipio de Icononzo Tolima, de manera planeada, articulada y efectiva, ha velado por establecer lineamientos y recomendaciones adecuadas y efectivas para la contención de dicha pandemia.

Que hasta el día 07 de mayo de 2020, el balance de infectados en Colombia por causa del Coronavirus COVID-19 asciende a 9.456; sin embargo, en el municipio de Icononzo NO HAY CASOS REPORTADOS DE INFECTADOS, por lo tanto, para mantener tan efectivo logro, se hace

indispensable seguir desarrollando todas las acciones necesarias para optimizar el Aislamiento Obligatorio, condición indispensable en la detención, mitigación y control de la pandemia COVID-19.

Que una vez estudiado el Decreto y en especial analizadas las excepciones dispuestas en el artículo 3° Decreto Presidencial No. 636 del 06 de mayo de 2020, No se encuentra contemplado como excepción, como tampoco permitido, el derecho de circulación de los honorables Concejales, para que lleven a cabo las sesiones ordinarias del mes de mayo de manera presencial, dentro del recinto oficial del Concejo.

Que no es posible que los honorables concejales lleven a cabo las sesiones de forma No presencial como lo establece el artículo 12 del decreto 491 de 2020, en razón a que en su mayoría son habitantes del sector rural del Municipio, donde no cuentan con posibilidades de conectividad, para proceder a deliberar y decidir de forma simultanea o sucesiva.

Que el parágrafo 6 del artículo 3 del decreto 636 de 2020, faculta a los Alcaldes para adicionar excepciones que consideren necesarias y permitir de esta manera la circulación de los miembros del Concejo Municipal de Icononzo, para que se desplacen al recinto del Concejo Municipal.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud, en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permítase el derecho de circulación y reunión de forma mixta o presencial en el recinto oficial del concejo, a los Honorables Miembros del Concejo Municipal de Icononzo (concejales y secretario).

ARTÍCULO SEGUNDO: Para el desarrollo de las sesiones presenciales en el recinto oficial del Concejo Municipal, sus miembros, deberán implementar el protocolo de bioseguridad para el manejo del COVID-19 establecido en la resolución número 666 de 2020 del Ministerio de Salud.

**DECRETO No. 043 DE 2020
(Mayo 08)**

"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO HASTA EL 25 DE MAYO DE 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS"

LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE ICONONZO TOUMA, en USO de SUS facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 de 1994, Circula Externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto Nacional número 457 del 22 de marzo de 2020, Decreto 593 de abril 24 de 2020, Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto Nacional No. 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19.

Que a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS --COVID -19 y el manteniendo del orden público.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 06 de mayo 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 citado Decreto en el artículo 1, se ordena: "Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Republica de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19 .. .".

Que en el artículo 2 del Decreto 531 , ordena a los mandatarios territoriales: ".. Artículo 2. Ejecución de la medida aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, ordenada en el artículo anterior..

Que en el decreto 636 del 06 de mayo de 2020, en el artículo 3, se impartieron garantías para la medida de aislamiento, para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19y el manteniendo del orden público.

Que desde el momento en que se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, la administración del municipio de Icononzo Tolima, de manera planeada, articulada y efectiva, ha velado por establecer lineamientos y recomendaciones adecuadas y efectivas para la contención de dicha pandemia.

Que hasta el día 07de mayo de 2020, el balance de infectados en Colombia por causa del Coronavirus COVID-19 asciende a 9.456; sin embargo, en el municipio de Icononzo NO HAY CASOS REPORTADOS DE INFECTADOS, por lo tanto, para mantener tan efectivo logro, se hace indispensable seguir desarrollando todas las acciones necesarias para optimizar el Aislamiento Obligatorio, condición indispensable en la detención, mitigación y control de la pandemia COVID-19.

Que una vez estudiado el Decreto y en especial analizadas las excepciones dispuestas en el artículo 3° Decreto Presidencial No. 636 del 06 de mayo de 2020, atendiendo al principio constitucional de prevalencia del interés general sobre el particular; se consideró que la ejecución y puesta en marcha de las actividades enmarcadas en el aludido artículo SE DEBE INICIAR soportado de manera paralela con la aplicación y difusión de los protocolos de bioseguridad dispuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como las instrucciones que para el efecto se adopten o expidan los entes, ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ampliar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Icononzo Tolima, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

PAR~GRAFO: Adóptense el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 y con ~l las medidas de excepción para permitir el derecho de circulación de las personas por el territorio nacional (artículo 3° del aludido Decreto Nacional).

ARTÍCULO SEGUNDO: Se permitirá a partir de día martes 12 de mayo de 2020, la circulación de una (1) sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades rutinarias y dar cumplimiento a las garantías para las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que garantice el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia, determinado en el artículo 3 del Decreto 636 del 06 de mayo de 2020.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se regulará el desplazamiento de las personas en el Municipio a tras del último dígito de la cédula de ciudadanía, para lo cual los habitantes podrán transitar de forma excepcional de la siguiente forma:

PICO Y CEDULA PARA LA ADQUISICION DE BIENES DE PRIMERA NECESIDAD

<i>DIA</i>	<i>ULTIMO NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIDAD</i>
<i>Lunes</i>	<i>0-1</i>
<i>Martes</i>	<i>2-3</i>
<i>Miércoles</i>	<i>4-5</i>
<i>Jueves</i>	<i>6</i>
<i>Viernes</i>	<i>7</i>
<i>Sábado</i>	<i>8</i>
<i>Domingo</i>	<i>9</i>

Se permite de forma excepcional que las cédulas terminadas en 0 y 1, que no podrán salir el lunes 11 de mayo, puedan salir a realizar la adquisición de productos de primera necesidad única y exclusivamente el próximo martes 12 de mayo.

El pico y cédula aquí establecido permite que las personas puedan desplazarse de acuerdo al último número de su cédula que se indica para cada día en el presente artículo, para lo cual deberá presentar el respectivo documento de identidad cuando le sea requerido, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro, podrán circular para hacer las compras o diligencias importantes.

ARTÍCULO TERCERO: TOQUE DE QUEDA. Establézcase TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA en todo el territorio del municipio de Icononzo Tolima, a partir del sábados 09 de mayo desde las 7:00 P.M. y hasta las 6:00 A.M. del día martes 12 de mayo.

PAGRAFO: Durante el Toque de queda se permite la comercialización a puerta cerrada de productos de primera necesidad, el funcionamiento de supermercados mayoristas y minoristas, droguerías y restaurantes o ventas de comidas preparadas, única y exclusivamente para entrega a domicilio.

ARTÍCULO CUARTO: PROHIBIR a partir del día 11 de mayo de 2020, la circulación total de vehículos particulares, motos y motocarros en el municipio de Icononzo Tolima, salvo las excepciones contempladas en el artículo 3° del Decreto Nacional número 636 del 06 de mayo de 2020 y relacionadas con la pandemia del COVID-19.

PARAGRAFO. Para los vehículos públicos y aquellos particulares que transporten personas, podrán ser ocupados solo en el 30% de su capacidad de pasajeros.

ARTÍCULO QUINTO: Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, se designa un periodo máximo de una (1) hora diaria en el siguiente horario: Desde las 6:00 A.M. y las 10 . 00 A.M

Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre una hora al día en el horario comprendido entre los días Lunes Miércoles y Viernes las 7:00 a.m. y las 10:00 a.m.

Para la realización de estas actividades, se deberá tener en cuenta:

- Que las actividades físicas y de ejercicio al aire libre permitidas son: caminar, trotar, correr, montar en bicicleta y cualquier otro tipo de actividad física bajo el criterio de EJERCICIO INDIVIDUAL.*
- Que la práctica de actividad física será permitida en un radio de (5) kilómetros del lugar de residencia de la persona.*
- Sera obligatorio el uso de tapabocas e hidratación personal e individual.*

- *Deberá haber una distancia mínima de cinco (5) metros entre cada persona.*
- *No se permitirá el uso de parques biosaludables, parques infantiles y canchas o escenarios deportivos en general del municipio.*

ARTÍCULO SEXTO: A partir del 11 de mayo de 2020, podrán retomar operaciones gradualmente de sus actividades con los protocolos de bioseguridad y previa autorización de la Alcaldía Municipal:

- *Fabricación de Muebles y Colchones*
- *Fabricación y mantenimiento de productos informáticos, electrónicos y ópticos*
- *Fabricación de Maquinaria y equipos*
- *Mantenimiento y reparación de vehículos automotores y maquinaria agrícola*

Comercio al por mayor de:

- *Muebles y enseres domésticos*
- *Prendas de vestir*
- *Maquinaria y equipos*

Comercio al por menor de:

- *Productos para mascotas*
- *Materiales de construcción, ferreterías, cerrajería, vidrio y pinturas*
- *Combustibles, lubricantes, aditivos, productos de limpieza para automotores y lavaderos de vehículos*
- *Papelerías*
- *Salones de belleza*

ARTÍCULO SEPTIMO: ORDENAR al Comandante de la Policía del Municipio de Icononzo Tolima, para que haga cumplir el presente Acto Administrativo y se hagan puestos de control en las entradas del Municipio y los lugares de mayor concurrencia de público, para que se apliquen las medidas correctivas de su competencia con la Ley 1801 de 2016 y demás normas complementarias.

ARTÍCULO OCTAVO: Comuníquese el presente acto administrativo a las autoridades militares, policiales y a las que hubiere lugar, garantizando su conocimiento a todos los habitantes del municipio de Icononzo Tolima. En caso de controversia de lo regulado en el presente Decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación estas últimas.

ARTÍCULO NOVENO: La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente Decreto en atención a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, además de las sanciones penales correspondientes, se aplicará lo regulado en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016. La multa será hasta por la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL PESOS (\$932.000.00).M/CTE.

ARTÍCULO DECIMO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior y Gobernación del Tolima, Secretaria del interior, para lo de su competencia y conocimiento respectivamente. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición

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 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:

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

“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.

- 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).

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.

Revisados los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se adiciona una excepción no contemplada en el Decreto 636 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 para permitir las sesiones presenciales del Honorable Concejo Municipal*” y No. 043 de 8 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 25 de mayo de 2020 y se adoptan otras medidas*” proferidos por el Alcalde Municipal de Icononzo, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: artículo 315, numeral 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.
- Ley 136 de 1994, Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Decreto 420 de 2020, Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19
- Decreto 457 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.
- Decreto 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
- Decreto 593 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
- Decreto 636 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 Icononzo decidió en los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 y No. 043 de 8 de mayo de 2020, prorrogar el aislamiento preventivo obligatorio en su territorio en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el país a raíz del Coronavirus COVID19, permitiendo la circulación de las personas únicamente en los casos contemplados por el Gobierno Nacional y por el Gobierno Departamental, decretó el toque de queda, limitó la circulación de vehículos, confirió permiso para la realización de actividades físicas y de ejercicio. Así mismo, confirió permiso de circulación y reunión de forma mixta o presencial en el recinto del Concejo a los miembros del Concejo Municipal.

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 Murillo, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento social preventivo, 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, 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, los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 y No. 043 de 8 de mayo de 2020, proferidos por el Municipio de Icononzo, 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 420 de 2020, Decreto 457 de 2020, Decreto 531 de 2020, Decreto 593 de 2020, Decreto 636 de 2020, que dicho sea de paso 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.”

Se precisa que si bien el Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es un decreto legislativo y en el artículo 12 permite las reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público, los actos administrativos objeto de estudio, no lo desarrollan si no que permite la circulación de los miembros del Concejo Municipal para asistir a la sede.

En consecuencia, se dispone NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 y No. 043 de 8 de mayo de 2020, en tanto no cumplen 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 de los Decretos No. 042 de 7 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se adiciona una excepción no contemplada en el Decreto 636 de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19 para permitir las sesiones presenciales del Honorable Concejo Municipal”* y No. 043 de 8 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 25 de mayo de 2020 y se adoptan otras medidas”* proferidos por el Alcalde del Municipio de Icononzo, 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