

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Quindío

Armenia Q, primero (1º) de abril de dos mil veinte (2020).

**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad- Decreto 038 del 24 de Marzo de 2020- Municipio de Montenegro  
**Radicado:** 63001-2333- 000-2020-00094-00  
**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 el Acuerdo PCSJA20-11529, se verifica que el Decreto 038 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Montenegro 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 038 del 24 de marzo de 2020 remitido por el Municipio de Montenegro, se observa que fue proferido en uso de las atribuciones conferidas al Alcalde por los artículos 315 de la Constitución Política de Colombia y 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, esto es, las facultades que en forma ordinaria le otorgan la ley y la constitución para ejercer en el área de su jurisdicción

En efecto, el citado Decreto dispone:

“DECRETO No. 038  
VEINTICUATRO (24) DE MARZO DE DOS MIL VEINTE (2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL TÉRMINO DE LA MEDIDA DE RESTRICCIÓN DE CIRCULACIÓN DE VEHICULOS Y PERSONAS EN EL TERRITORIO DEL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDÍO, ORDENADA POR LOS DECRETOS Nos. 031, 036 Y 037 DE 2020, Y SE ACOGEN LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DEL 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””.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO QUINDÍO, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y,

CONSIDERANDO:

A. Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece 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. Y a su vez establece, que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

B. Que el artículo 49 ídem preceptúa que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. Así mismo, el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud”.

C. Que el artículo 365 de la Constitución Política determina: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.”

D. Que el artículo 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia, disponen que el alcalde es jefe de la Administración local y representante legal del Ente Territorial, correspondiéndole 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 . La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

E. Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, (julio 29) “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, estableció “ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. 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 o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria”.

F. 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 identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

G. Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y 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.

H. Que el Gobernador del Departamento del Quindío, el día 16 de marzo de 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.

I. Que el Municipio de Montenegro, Quindío ha declarado la Calamidad Pública tendiente a la contención del mortal virus a través del Decreto No. 032 del diecinueve (19) de marzo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA UNA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDÍO, ANTE LA AFECTACIÓN A LA POBLACIÓN Y POSIBLE EVOLUCIÓN DEL COVID-19”.

J. Que el municipio de Montenegro Quindío expidió el Decreto No. 036 del veinte (20) de marzo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 031 DEL 17 DE MARZO DE 2020, Y SE AGREGAN UNOS PARAGRAFOS TRANSITORIOS” y en el Artículo Segundo se indic “(...) LIMITAR totalmente la circulación de vehículos y personas en el territorio del Municipio de Montenegro, Quindío, entre el día sábado 21 de marzo de 2020 a las 2:00 pm, hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 6:00 am”.

K. 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 poder extraordinario para prevención del riesgo o 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 o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia”.

L. Que el artículo 202 ibídem, señala las competencias extraordinarias de Policía de los Gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad, determinando 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.”

M. Que en alocución presidencial transmitida el día veinte (20) de marzo de dos mil veinte (2020), se anunció el aislamiento general obligatorio en todo el territorio colombiano, como medida que pretende frenar la expansión del COVID-19.

N. Que el municipio de Montenegro Quindío expidió el Decreto No. 037 del veintidós (22) de marzo de 2020, donde estableció “(...) LIMITAR totalmente la circulación de vehículos y personas en el territorio del Municipio de Montenegro, Quindío, entre el día sábado 21 de marzo de 2020 a las 2:00 pm, hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 11:59 pm...”, por las consideraciones expuestas en el referido acto administrativo.

Ñ. Que el Gobierno Nacional, expidió el 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”, ordenando a los Alcaldes y Gobernadores en el marco de las competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y órdenes para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia.

O. Que en atención al aislamiento general obligatorio en todo el territorio colombiano, como medida que pretende frenar la expansión del COVID-19, ordenando por el Presidente a través del Decreto atrás en cita, la Administración Municipal considera necesario ampliar la restricción ordenada mediante los Decretos Nos. 031, 036 y 037 de 2020, con el fin de preservar la salud de los montenegrinos, y acoger las ordenes impartidas por el Gobierno Nacional a través del Decreto 457 del veintidós (22) de marzo de dos mil veinte (2020).

P. Que aunado a lo anterior, y como quiera que mediante el Decreto No. 037 de 2020, se estableció como medida preventiva un orden para que las personas salgan a los establecimientos de comercio a comprar las provisiones para su sustento mediante un “un pico y cédula” fijando un horario de 9:00 a.m. a 11:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 4:00 p.m., dependiendo del último número de la cédula, con el fin de evitar aglomeraciones, minimizando el riesgo de contagio por COVID-19.

Se hace necesario ampliar tal medida, de 9:00 a.m. a 2:00 p.m. y de 2:00 p.m. a 9:00 p.m., garantizando un mayor tiempo para el aprovisionando de la ciudadanía

Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Montenegro Quindío,

DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del municipio de Montenegro Quindío, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las cero horas (00:00 am) del día trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), de conformidad con lo establecido en el Decreto Nacional 457 de 22 de marzo de 2020.

Para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, se permitirá el derecho a la circulación de las personas en los casos o actividades contempladas en el artículo 3 del Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Suspender a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), las actividades en establecimiento de comercio y locales comerciales, dicha suspensión NO comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. Igualmente, no suspenden las actividades y/o servicios contemplados como excepción en el artículo 3 del Decreto Nacional 457 de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO:** Ordenar a partir de la vigencia del presente Decreto, y hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, el cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, no obstante, los mismos podrán extender la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

**ARTÍCULO CUARTO:** Se prohíbe dentro de la jurisdicción del municipio de Montenegro, Quindío, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las 11:59 p.m. del 13 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO QUINTO:** Las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de obligatorio cumplimiento, para los habitantes del Municipio de Montenegro, Quindío, su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en una conducta punible de violación de medidas sanitarias contemplado en la Ley 599 de 2000. Se ordena a la fuerza pública y organismos de seguridad del Estado hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en la jurisdicción del Municipio de Montenegro, Quindío y proceder aplicar las medidas correctivas de acuerdo a su competencia.

**ARTÍCULO SEXTO:** Las disposiciones contenidas en los Decretos Municipales Nos. 031, 032, 036 y 037 de 2020, continúan vigentes en tanto no contraríen lo dispuesto en el presente Decreto y son de obligatorio cumplimiento. Se advierte en todo caso que, ante cualquier contradicción que exista entre las medidas adoptadas en el presente Decreto y los Decretos de orden Nacional o Departamental, prevalecerán estos últimos.

**ARTÍCULO SEPTIMO:** Para efectos de conservar el orden público y garantizar el aislamiento de los ciudadanos, conforme a este Decreto y las ordenes impartidas por el Gobierno Nacional, se deberá cumplir el siguiente pico y cédula, de compra en los establecimientos de comercio del Municipio de Montenegro, Quindío. De conformidad con el último número de la cédula de ciudadanía y así sucesivamente:

(...)

**ARTÍCULO OCTAVO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación, de conformidad con el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, deroga las disposiciones que le sean contrarias y regirá por todo el tiempo que el Gobierno Nacional considere necesario continuar con la medida de toque de queda o, confinamiento ciudadano. (...)"

Conforme a lo anterior, se observa que si bien al momento de expedirse el Decreto transcrito, ya se había proferido el Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, en el no se está desarrollando ni adoptando ninguna medida para conjurar el estado de emergencia, económica y social decretada, ni desarrollando el Decreto 417 o los demás decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional dentro del estado de excepción decretado en días pasados, sino que simplemente el Alcalde de Montenegro haciendo uso de las facultades de que goza para controlar el orden público en su jurisdicción procedió a

adoptar las recomendaciones efectuadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 457 de 2020, decreto proferido por el Presidente de la Republica, como máxima autoridad de policía, en uso que de las facultades ordinarias de que goza para controlar el orden público y no de las extraordinarias para conjurar un estado de excepción, y en el que entre otras se expuso:

#### **“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 sólo 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 tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales". (La negrilla fuera de texto original)

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 la 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 policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen, Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el

poder de policía y debe ser ejercida dentro de 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 noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de 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". (Negrilla fuera de texto original)

Que la honorable Corte Constitucional en Sentencia C-045 de 1996, al pronunciarse sobre el orden público, manifestó:

"5,1 Los derechos fundamentales no son absolutos

Como lo ha señalado esta Corporación en reiterada jurisprudencia, no hay derechos ni libertades absolutos, 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, la coexistencia y la igualdad serían inoperantes, También cabe resaltar un argumento homológico, lo cual exige que, en aras de la proporcionalidad sujeto-objeto, este último sea también limitado, ¿Cómo podría 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 absolutos. 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 adecuables 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 aún 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, éste 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 supone el ejercicio razonable de la libertad. Es así como el pueblo tiene derecho al orden público, porque éste es de interés general, y como tal, prevalente.

Para la Corte es claro que el orden público no sólo 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 el 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 que 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". (Negrilla fuera de texto original)

Que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define 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, necesaria 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 presidente la República se aplicarán de manera inmediata y preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que de conformidad con el artículo 303 de la Constitución Política gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

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 órdenes que reciban del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 1994, modificado por el artículo 29 de la 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las le fueren delegadas por el presidente 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 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 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 a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere 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 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 ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas siguientes: (i) Seguridad: garantizar protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en 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 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 acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los posibles casos confirmados,

así como la divulgación de las medidas preventivas con 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 385 del 12 de marzo de 2020, declaró 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 Circular 020 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Ministra de Educación Nacional, dirigida a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de Entidades Territoriales Certificadas en Educación, en aplicación de lo dispuesto en los numerales 5.1 y 5.2 del artículo 148 de la Ley 115 de 1994, el artículo 5 de la Ley 715 de 2001, y los artículos 2.4.3.4.1. y 2.4.3.4.2 del Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Educación Nacional, ordené a las secretarías de educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adopto mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 200 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.)

Que mediante el Decreto 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 controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la 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 del presidente de la Republica.

Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la Republica impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que algunas autoridades territoriales, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Mediante el Decreto 106 del 17 de marzo de 2020, “por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus (Coronavirus Disease 2019. COVID -19) en el municipio de Cúcuta” el alcalde municipal de Cúcuta decretó como acción y medida transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el municipio de Cúcuta el toque de queda desde el 17 hasta el 23 de marzo de 202, en el siguiente horario: desde las veintiún (21:00) horas de cada día, hasta las cuatro (4:00) horas del día siguiente”.

Mediante el Decreto 000311 del 17 de marzo de 2020 “por medio del cual se adoptan medidas y acciones transitorias de policía para la prevención y evitar el riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus (COVID-19) en el departamento de Norte de Santander” el gobernador del departamento de Norte de Santander decreto como acción y medida transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el departamento Norte de Santander, el toque de queda desde el día diecisiete (17) y hasta el día veinticuatro (24) de marzo de 2020, en el horario comprendido entre las veintiún (21:00) horas y hasta las cuatro (04:00) horas del día siguiente”.

Que mediante el Decreto 1-3-0691 del 18 de marzo de 2020 la gobernación del departamento del Valle del Cauca decretó el "toque de queda en todo el territorio del departamento del Valle del Cauca a partir de las 22:00 horas del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 04:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020".

Que mediante el Decreto 090 del 19 de marzo de 2020 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "limito totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, exceptuando las personas y vehículos indispensables" para la realización de las actividades allí señaladas.

Que mediante Decreto del 19 de marzo de 2020 la Gobernación del Departamento de Antioquia decreto "una CUARENTENA POR LA VIDA en toda la jurisdicción del departamento de Antioquia desde las 7:00 de la noche del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 3:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto (sic) contener la propagación del virus COVID-19".

Que at 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020, 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas at día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, y a hoy, 22 de marzo de 2020 a las 9:00 a.m., se reporta un total de 231 casos confirmados de personas contagiadas con el nuevo Coronavirus COVID-19, y la lamentable muerte de dos (2) personas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la 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 la 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 no obstante las diferentes medidas adoptados por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio nacional se adopten de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19.

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, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la Republica de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto. (...)"

Así las cosas teniendo en cuenta que en el Decreto remitido a esta Corporación únicamente se implementan las medidas establecidas por el Presidente de la Republica en el Decreto 457 de 2020, que no es un decreto legislativo ni desarrolla el 417 de 2020, pues fue proferido para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y controlar el orden público, en uso de las facultades ordinarias que como autoridad de policía ostenta el Presidente, sin invocarse siquiera el estado de excepción vigente o las facultades extraordinarias derivadas del mismo, es más que evidente que el Decreto 038 del 24 de marzo de 2020 no cumple 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, razón por la cual 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:**

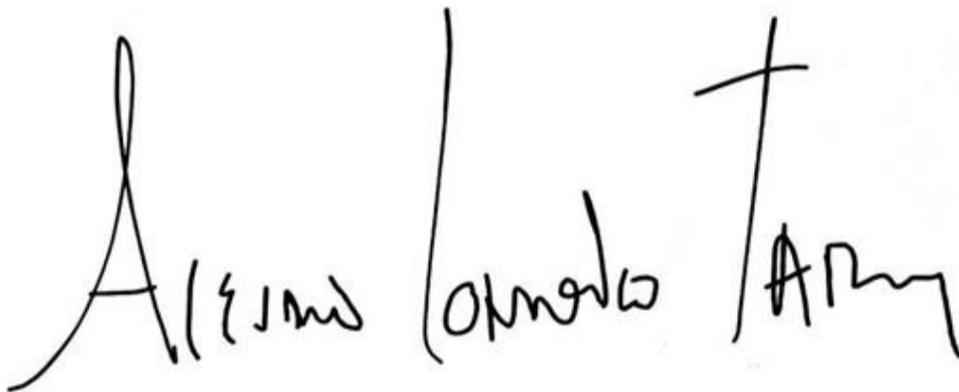
**Primero:** No avocar conocimiento del Decreto 038 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio Montenegro “*Por medio del cual se amplía el término de la medida de restricción de circulación de vehículos y personas en el territorio del municipio de Montenegro Quindío, ordenada por los decretos nos. 031, 036 y 037 de 2020, y se acogen las medidas adoptadas por el gobierno nacional a través del 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, 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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alejandro Londoño Jaramillo'. The signature is written in a cursive, somewhat stylized script.

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