

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020).

Referencia: CA-00222
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE ARMERO GUAYABAL - TOLIMA
Acto administrativo: DECRETO 097 DEL 28 DE ABRIL DE 2020 “*Por el cual se adoptan medidas previstas en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 – por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus Covid – 19, y el mantenimiento del orden público para el Municipio de Armero Guayabal – Tolima.*”

La administración del Municipio de Armero Guayabal -Tolima remitió vía correo electrónico a la Oficina Judicial - Reparto, la copia del Decreto 097 del 28 de abril de 2020, con el fin que se imprima el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, correspondiendo su estudio al suscrito Magistrado el día 6 de mayo de 2020 conforme al acta individual de reparto de la fecha, identificada con secuencia número 842.

Una vez analizado el mentado acto en contexto con el marco normativo que rige la materia, considera la Sala Unitaria que no es viable avocar su conocimiento, por los motivos que se pasan a exponer:

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 Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En desarrollo de tal mandato superior, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de Excepción”, que en su artículo 20 dispone:

“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

tratarse 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.” (Subraya fuera del texto original)

Este precepto fue desarrollado asimismo en el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011. Por su parte, el artículo 151-14 *ibídem*, otorgó la competencia para conocer en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales del lugar donde se expidan.

A través del Decreto 417 del **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República de Colombia junto con todos los Ministros declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, contados a partir de la vigencia, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

Posteriormente, el **6 de mayo de 2020** a través del Decreto No. 637, el Presidente de la República, junto a la totalidad de los Ministros declaró un nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del referido acto administrativo, para adoptar, a través de Decretos legislativos, medidas generales para conjurar los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

El Consejo Superior de la Judicatura en procura de proteger la salud de los servidores judiciales y usuarios de la justicia expidió los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529 y PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, mediante los cuales suspendió los términos de las actuaciones judiciales entre el 16 de marzo y hasta el 10 de mayo de 2020, a excepción de, entre otras, las competencias del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 111 numeral 8, 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el Decreto 097 de 2020 expedido por el cual el burgomaestre del Municipio de Armero – Guayabal concretamente resolvió:

¹ **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.

ARTÍCULO PRIMERO. AISLAMIENTO. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Armero Guayabal, Tolima, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA.

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, se permitirá en el municipio de Armero Guayabal, Tolima, el derecho de circulación de las personas únicamente en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población), para lo cual, deberá respetarse por la comunidad la medida transitoria de Pico y Cédula para abastecimiento fijada por la Alcaldía Municipal en el artículo tercero de este Decreto, y en desarrollo de ello, las autoridades de policía podrán hacer efectivos los mandatos contenidos en la Ley 1801 de 2016 aplicables para el efecto.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio si hubiere, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

(...)

ARTÍCULO TERCERO. RESTRICCIÓN DE CIRCULACIÓN PARA ABASTECIMIENTO DE LA POBLACIÓN. Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatoria ordenada por el presidente de la República hasta el próximo 11 de mayo de 2020 hasta las cero (00:00) horas de ese día, la persona autorizada por el núcleo familiar para su abastecimiento, podrá ejercitar esta excepción en las siguientes jornadas:

PICO Y CÉDULA PARA EL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL, TOLIMA

DÍA	CÉDULA TERMINA	HORARIO
LUNES	0	7:00 AM – 12:00 M
	1	12:05 PM – 06:00 PM
MARTES	2	7:00 AM – 12:00 M
	3	12:05 PM – 06:00 PM
MIÉRCOLES	4	7:00 AM – 12:00 M
	5	12:05 PM – 06:00 PM
JUEVES	6	7:00 AM – 12:00 M
	7	12:05 PM – 06:00 PM
VIERNES	8	7:00 AM – 12:00 M
	9	12:05 PM – 06:00 PM
SÁBADO	EXCLUSIVO PARA PERSONAS QUE HABITAN EN VEREDAS Y ZONA RURAL – 1 PERSONA POR FAMILIA	07:00 AM – 03:00 PM
DOMINGO	RESTRICCIÓN TOTAL	RESTRICCIÓN TOTAL

(...)

ARTÍCULO CUARTO. PROHÍBASE el ingreso y circulación por vía terrestre o fluvial de extranjeros y nacionales no residentes en el Municipio de Armero Guayabal, Tolima, salvo las excepciones previstas en el anterior segundo de este Acto Administrativo. A efectos de garantizar el cumplimiento de la presente medida, la fuerza pública (Policía y Ejército), organismos de socorro y con apoyo de servidores y empleados públicos, podrán adoptar las correspondientes acciones de seguimiento y control.

ARTÍCULO QUINTO. EVALÚENSE Y ADÓPTENSE hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020 las medidas de teletrabajo, horarios flexibles, disminución de reuniones y aglomeraciones, para lo cual, se fijan las siguientes instrucciones para el ejercicio de las actividades propias de la Entidad:

El personal se organizará con su jefe inmediato para lo pertinente, y para desempeñar sus labores desde su respectivo hogar haciendo uso de las tecnologías de la información y afines, previa aprobación del señor Alcalde. De ello, se implementará entonces el teletrabajo respecto de las personas que, por la naturaleza de sus actividades, les sea posible desempeñar el mismo.

De igual forma, **INSTAR** a las entidades del sector público y privado para que durante la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 sus empleados y contratistas presten preferentemente sus servicios en la modalidad de teletrabajo, trabajo en caso o similares si su presencia no es indispensable en la sede de trabajo.

ARTÍCULO SEXTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro del municipio de Armero Guayabal, Tolima, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente Decreto y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SÉPTIMO. DECRETAR como medida transitoria de contención del COVID-19, **TOQUE DE QUEDA** en todo el territorio del municipio de Armero Guayabal, Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes, esta medida se aplicará en el horario comprendido de 6:00 p.m. hasta las 6:00 a.m. y hasta el 11 de mayo de 2020, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en esta jurisdicción, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente Acto.

Parágrafo 1. En todo caso, la Secretaría General y de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

Parágrafo 2. Antes de la entrada en vigencia del presente Decreto, a través de la Secretaría General y de Gobierno Municipal deberá coordinarse con la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el mismo.

ARTÍCULO OCTAVO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de

2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Así mismo, todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.

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

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

Revisado el aludido acto administrativo evidencia la Sala Unitaria, que el mismo fue proferido el 28 de abril de 2020, es decir, no se expidió como consecuencia o bajo el amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues como se indicó en líneas precedentes, tal disposición sólo surtió efectos por un término de treinta (30) días calendario (hasta el 17 de abril de 2020) y el nuevo estado de emergencia fue decretado por el Gobierno Nacional sólo hasta el 6 de mayo de 2020 e irá hasta el 6 de junio de 2020.

Lo anterior por sí solo es suficiente para no avocar conocimiento del presente asunto, ya que la norma que otorga la competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer del medio de control inmediato de legalidad, está condicionada a que el acto analizado se expida en ejercicio de la función administrativa durante un estado de excepción, el cual, se itera, para la fecha de expedición del Decreto 097 del 28 de abril de 2020 no existía.

En otros términos, la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté relacionado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción, lo que evidentemente no se configura en el *sub lite*; el Decreto 097 fue expedido en ejercicio de las facultades administrativas ordinarias consagradas en el artículo 296 y 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y la Ley 1523 de 2015, entre otras, que tienen las autoridades nacionales y territoriales en el manejo del orden público.

En este aspecto ha tenido oportunidad de pronunciarse de manera reciente el H. Consejo de Estado precisando²:

“3.2. La Constitución Nacional en su capítulo 6, prevé las circunstancias y las maneras en las que el Presidente de la Republica puede declarar el Estado de Guerra Exterior (Art. 212), el Estado de Conmoción Interior (Art. 213), Estado de emergencia (Art. 215), a los que denomina Estados de Excepción.

3.3. La ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) en el art. 136, impone el Control Inmediato de Legalidad a 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.

3.4. Que la Resolución 03065 del veintisiete (27) de marzo de dos mil veinte (2020) por la que se modifica temporalmente la jornada laboral en las Direcciones Regionales y Sede de la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, los días 28 y 29 de marzo de 2020, dictada con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción declarado por el Presidente de la República el diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020) (Decreto 417), encuentra su sustento en el literal b) del artículo 28 de la Ley 7 de 1979, el artículo 78 de la Ley 489 de 1998, el artículo 2 del Decreto 987 de 2012, en los artículos 33, 36 y 40 del Decreto Ley 1042 de 1978, y, en los procesos que estaba llevando a cabo el organismo para la planeación de los servicios que presta la Dirección de Primera Infancia, por tanto, no es producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el País.”

No significa lo anterior que el Decreto 097 del 28 de abril de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control, únicamente que el precedente no es el contemplado en el artículo 136 del C.P.A.C.A.

² Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS, 21 de abril de 2020, Proceso número: 11001-03-15-000-2020-01190-00. Ver también auto del tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), **Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO** Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00.

En mérito de lo expuesto, se

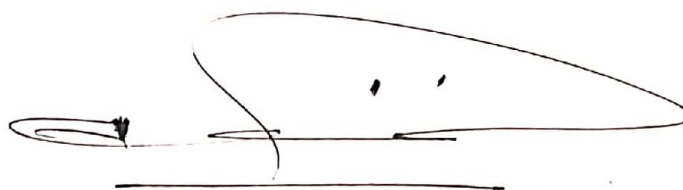
RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto 097 del 28 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Armero Guayabal (Tolima), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y adelantar la publicación en el sitio web habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para estos asuntos.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the right side and a smaller loop on the left side, connected by a horizontal line. The signature is written over a horizontal line.

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado