

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: CA-00267
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADOS DE EXCEPCIÓN.
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE MURILLO, TOLIMA
REFERENCIA: Decreto No. 27 del 28 de abril de 2020.
TEMA: "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS COVID - 19 DEL MUNICIPIO DE MURILLO TOLIMA - FOME COVID - 19 MURILLO TOLIMA - FOME COVID - 19 MURILLO TOLIMA - DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL EN EL MARCO DE LA PANDEMIA CORONAVIRUUS COVID - 19"

Mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia, con la firma de los ministros del Despacho, declaró el "*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*" en el territorio nacional, con arreglo al artículo 215 Superior y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS¹,

¹ El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: "Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**¹⁴, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos; pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud; que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención."

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social había adoptado varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -**Decreto 417 de 2020**

causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; en el mismo Decreto legislativo, y ante la gravedad de la situación, se tomaron las decisiones iniciales que la urgencia amerita para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Para ello se dijo:

“Artículo 1. Declárese el 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 de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.

Seguidamente, el Gobierno ha adoptado otros tantos instrumentos con el loable y nunca bien ponderado propósito.

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad en la producción de bienes y servicios y en el tráfico social, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus², -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad³ y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial⁴.

Por su parte, el Alcalde de Murillo, Tolima, expidió el Decreto No. 27 del 28 de abril de 2020; tal determinación, se basó en los **Decretos Legislativos Nos. 417 del 17 de marzo de 2020** que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; **444 del 21 de marzo de 2020** que creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica; **512 del 2 de abril de 2020** que autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia

(Marzo 17) “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”-.

² Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 y PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020.

³ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del 25 siguiente.

⁴ C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

Económica, Social y Ecológica y **538 del 12 de abril de 2020**, que adoptó las medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de COVID-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **expedidos por el Gobierno**, y resolvió⁵:

“ARTÍCULO PRIMERO: Creación y naturaleza. Créese el Fondo de Mitigación de Emergencia Covid – 19 del Municipio de Murillo Tolima (**FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA**), como un fondo cuenta sin personería jurídica de la secretaría de Hacienda Municipal

ARTÍCULO SEGUNDO: Objeto. FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA tendrá por objeto atender necesidades de recursos para la atención en salud,, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento en el marco del Decreto 417 de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Recursos. Los recursos del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA provendrán de los excedentes de cuentas maestras del régimen subsidiado, de conformidad con lo estipulado en el Artículo 24 del Decreto 538 del 12 de abril de 2020.

Parágrafo. Los recursos del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA, serán administrados por la Secretaría de Hacienda del Municipio de Murillo Tolima, con el propósito de garantizar su disponibilidad.

ARTÍCULO CUARTO: Uso de los recursos. Los recursos del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el Municipio, en el marco del Decreto 417 de (Sic) 2020 y en particular:

1. Adquisición de insumos e implementos de protección, para la Administración Municipal, el Hospital Ramon María Arana y el puesto de Salud del Corregimiento El Bosque.
2. Adquisición de equipos para el Hospital Ramon María Arana y el puesto de Salud del Corregimiento el Bosque.
3. Realización de adecuaciones necesarias para el Hospital Ramon María Arana y el puesto de Salud del Corregimiento El Bosque.
4. Mantenimiento del parque automotor del Hospital Ramon María Arana, vehículos de la Administración Municipal y de la defensa civil, para garantizar la movilidad, transporte y traslado de pacientes, en el marco del Coronavirus Covid – 19.
5. Adecuar sistemas de comunicación radial para adelantar campañas informativas y de comunicación para la prevención del Covid – 19.
6. Adquisición de ayudas humanitarias para garantizar el abastecimiento alimentario de la población vulnerable.
7. Adelantar acciones de control de acceso de personas al municipio.
8. Suministro de combustible para ambulancias y vehículos para el transporte de pacientes a citas especializadas fuera del municipio.

ARTÍCULO QUINTO: Funciones de administración y ordenación del gasto del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA. Las funciones de Ordenación del gasto se encuentran en cabeza del alcalde y las funciones de administración del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA Secretaría de Hacienda del Municipio de Murillo Tolima, quienes tendrán las siguientes funciones en relación con la administración y ordenación del gasto del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA:

⁵ Igualmente dijo haberse dictado, “En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial aquellas conferidas por los Numerales 1, 9 y 10 del Artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en concordancia con el decreto 444 del 21 de marzo de 2020 y dando cumplimiento al decreto 538 del 12 de abril de 2020”.

1. Realizar operaciones y las actividades administrativas, financieras, presupuestales y contables del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias.
2. Llevar la contabilidad de acuerdo con los términos establecidos por la Contaduría General de la Nación.
3. Ejecutar los recursos del Fondo, cuando corresponda.
4. Las demás inherentes a la administración y ordenación del gasto del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA.

ARTÍCULO SEXTO: El ordenador del gasto tendrá autonomía para incorporar y realizar los traslados presupuestales que sean necesarias para el financiamiento del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA.

ARTÍCULO SÉPTIMO: LIQUIDACIÓN. Cumplido el propósito del FOME COVID – 19 MURILLO TOLIMA, la Secretaría de Hacienda Municipal podrá liquidarlo siempre que se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones. Los saldos se reintegrarán al presupuesto Municipal.

ARTÍCULO OCTAVO: VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”.

En tal sentido, fue remitido el decreto de la referencia, para su **control inmediato de legalidad**, y asignado al Despacho 2 por el reparto correspondiente⁶.

Como se ve, es un acto administrativo, **1**, de carácter general, **2**, dictado en ejercicio de la función administrativa, **3**, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de excepción, **4**, expedido por una autoridad territorial con jurisdicción en el Departamento del Tolima. Lo anterior, teniendo en cuenta que los estados de excepción aluden al **concepto jurídico político de orden público**, que en la doctrina de la Corte Constitucional -**Sentencia No. C-179 de 94**⁷, implica, **i**, el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii**, los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii**, son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv**, las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v**, deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Gobierno considera conveniente para conjurar la crisis, **vi**, los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional⁸

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y numeral 14 del artículo 151 del

⁶ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del “**Estado de Emergencia económico, social y ecológico**” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, **la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.**

⁷ Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

⁸ Las decisiones del Gobierno se aplican de manera inmediata y preferente en todo el territorio nacional; así que las disposiciones de gobernadores y alcaldes, sus instrucciones, y cuanto acto u orden de los gobernadores, enmarcado en desarrollo de los aludidos Decretos legislativos, se aplican, igualmente, preferentemente en relación con las determinaciones de los alcaldes.

C. de P.A. y de lo C.A. corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los aludidos actos de carácter general; el procedimiento será el descrito en el artículo 185 Ib.

La publicación que acá se ordena se ha de realizar por todos los medios que los oficiados estimen pertinentes para su amplia difusión; teniendo en cuenta **1.** la celeridad -es decir, que no suponga la suspensión del proceso so pretexto de la publicación-, **2.** la mayor difusión posible, **3.** la generación del más amplio espectro de intervención de la comunidad en el acto administrativo que se revisa y **4.** la gratuidad en dicho proceso informativo y difusor, o sea, **la NO asunción de costos para su entidad.**

En razón de lo dicho, el suscrito Magistrado,

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR en única instancia el presente **control inmediato de legalidad** del Decreto No. 27 del 28 de abril de 2020 **proferido por el alcalde municipal de Murillo - Tolima; notifíquese y comuníquese al Alcalde municipal de Murillo - Tolima.**

SEGUNDO: ORDENAR, que **1.** por Secretaría se fije un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publíquese el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del presente auto y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispone que igualmente se publique en **a.** la página web del **municipio de Murillo - Tolima**, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, **c. Personería municipal de Murillo - Tolima.** **Comuníquese.**

TERCERO: ORDENAR al alcalde municipal de Murillo - Tolima remitir a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción de la correspondiente **comunicación**, copia digital de todos los trámites que antecedieron la expedición del acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, que sean diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se obtienen por internet. **Así como las constancias de publicación del acto que se examina.**

CUARTO: INVITAR a **1.** las entidades públicas, **2.** a organizaciones privadas con domicilio en el Departamento del Tolima, y **3.** a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso –Decanaturas de las Facultades de Derecho de las Universidades **a.** del Tolima, **b.** Cooperativa de Colombia y **c.** de Ibagué, y **d.** de la Facultad de Medicina y de Enfermería de la Universidad del Tolima; también a las Direcciones de los Programas de Especialización en Derecho Administrativo que cursan en **a.** la Universidad de Ibagué (SNIES 20202 registrada por la Resolución 14888 del 11 de Septiembre de 2014) y **b.** la Universidad del Tolima SNIES 108354 – , a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo; dentro del mismo plazo señalado en el ordinal anterior. **Comuníquese** de manera especial para estos efectos a, **a.** la Presidencia de la República, y **b.** a los Ministerios **1.** del Interior, **2.** De Defensa Nacional, **3.** Justicia y del Derecho y **4.** de Salud, y **c.** Colombia Compra Eficiente.

QUINTO: Expirado el término de la publicación del aviso, pasará el asunto al Agente del Ministerio Público destacado en la Corporación, para que dentro de los diez (10) días siguientes, eventualmente, rinda concepto.

SEXTO: Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co. Igualmente, los oficios se remitirán por parte del Tribunal a través del mismo medio a los correos institucionales de cada entidad.

SÉPTIMO: Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, ingrésense las diligencias al Despacho a efectos de redactar el proyecto decisión de fondo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

NOTA ACLARATORIA: La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.