



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, tres (3) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00035
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAHERMOSA
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 034 de 22 de marzo de 2020
DECRETO No. 036 de 24 de marzo de 2020.
ASUNTO: Por medio de los cuales se ordenó simulacro de aislamiento preventivo y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 034 de 22 de marzo y 036 de 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 27 de marzo de 2020, fueron recibidos por reparto para estudio, los Decretos Nos. 034 de 17 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se ordena un simulacro de aislamiento preventivo en el marco de las medidas de contención y prevención del COVID19 en el Municipio de Villahermosa – Tolima y se dictan otras disposiciones.”*, y el 036 de 24 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Villahermosa-Tolima.”* a fin de ejercer sobre los mismos el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTOS OBJETO DE ESTUDIO

El primer acto objeto de estudio es el **Decreto No. 034 de 22 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

[...]DECRETO No 034 (Marzo 22 de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA UN SIMULACRO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO EN EL MARCO DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN Y PREVENCIÓN DEL COVID19 EN EL MUNICIPIO DE VILLAHERMOSA – TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAHERMOSA-TOLIMA

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en los numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 el artículo 14, 204, 205 Ley 1523 de 2012 Ley 1801 de 2016 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del Estado y señala que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 48 ibídem superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que de conformidad con el artículo 49 ibídem consagra que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y por ende debe ser garantizado a todas las personas el acceso al sistema de salud, motivo por el cual el Estado debe organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme

a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, por medio de políticas de vigilancia y control de los servicios de salud.

Que el artículo 95 numeral 2° ibídem establece: “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)”.

Que el artículo 209 ibídem establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.

Que el artículo 288 de la misma Carta señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Que el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, señala que es atribución del alcalde dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que el artículo 564 de la Ley 9 de 1979, señala “...Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud...”

Que por su parte el numeral 1 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el alcalde frente a la Administración Municipal, le corresponde “Dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente”.

Que los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 del 24 de abril de 2012, establece las obligaciones de los alcaldes respecto al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres:

“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.

ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.”

Que en los artículos 16 y 202 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Policía” establece:

“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.

(....)

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)

Que dentro de las competencias otorgadas a los alcaldes municipales, en el marco de esa facultad extraordinaria, se encuentra la de ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades

económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas”, “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”, así como “decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 5° establece:

“ARTÍCULO 5° OBLIGACIONES DEL ESTADO. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá: (...) b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema.

Que el artículo 10 ibídem señala: “Las personas tienen los siguientes derechos relacionados con la prestación del servicio de salud: Son deberes de las personas relacionados con el servicio de salud, los siguientes: a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad; b) Atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y prevención; c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)”

Que el artículo 368 del Código Penal modificado por el artículo 1 de la Ley 1220 de 2008, establece el siguiente tipo penal:

“VIOLACIÓN DE MEDIDAS SANITARIAS: El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.”

Que el Covid-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII) y en consecuencia se declaró el pasado 11 de marzo se catalogó el brote de Covid-19 como una pandemia, ante la velocidad de propagación, por lo que exhortó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

Que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.

Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios -tos y disnea o dificultad para respirar-. En los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte, y de conformidad con la información otorgada por la OMS y el Ministerio de Salud Colombiano existe suficiente evidencia para determinar que el COVID-19 se transmite de persona a persona.

Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y como la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Que, el pasado 12 de marzo de 2020, se realizó el Consejo Departamental extraordinario ampliado para la Gestión de Riesgo de Desastres, en el que se adoptaron medidas de prevención, autoprotección y cuidado colectivo frente al virus, con el propósito de minimizar el riesgo de contagio en el Departamento del Tolima, declarándose la alerta amarilla para la materialización de estrategias para la prevención y atención del contagio del COVID-19; de ello, el departamento del Tolima, emitió la Circular No. 008 del 13 de marzo de 2020.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Circular Externa No. 001 del 10 de marzo del 2020, presentó recomendaciones para la contención del COVID- 19.

Que, el Ministerio de Trabajo emitió Memorando amparado en la Circular 0018 del 10 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, en la cual, se disponen ciertas medidas preventivas de contención del COVID-19.

Que la Secretaría de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaró la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación, para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel I, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Que el 16 de marzo de 2020, Gobierno Departamental del Tolima, expidió el Decreto No. 0294 de 2020 "Por el cual se declara toque de queda en el departamento del Tolima", Decreto No. 0293 de 2020 "Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima" y Decreto No. 0292 de 2020 "Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima".

Que el día de hoy 22 de marzo de 2020 en horas de la noche, se reunió extraordinariamente el consejo municipal de gestión del riesgo y de desastre del municipio de VILLAHERMOSA, para estudiar, socializar y adoptar medidas extremas de prevención y contención frente a la propagación del Covid-19 en el municipio de VILLAHERMOSA teniendo en cuenta la indisciplina por parte de habitantes del municipio y especialmente de visitantes de ciudades que son reconocidas oficialmente por el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Salud con mayor índice de casos positivos a la fecha.

Que el presidente de la República mediante Decreto No.417 del 17 marzo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

Que en concordancia al estado de emergencia mediante Decreto No.418 del 18 marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" en el parágrafo 1 del artículo 2 establece que Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Que adicionalmente Decreto No.420 del 18 marzo 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" para decretar medidas sobre el particular.

Que mediante Circular Externa CIR2020-25-DMI-1000 del 19 marzo de 2020 suscrita por la ministra del Interior establece las instrucciones para la expedición de medidas en materia de orden público en el marco del Decreto 418 del 18 marzo de 2020.

Que, en procura del interés general y salvaguarda de la salud pública y el orden público en la comunidad del municipio de VILLAHERMOSA y de los empleados de la Administración Municipal, como autoridad del municipio de VILLAHERMOSA, me corresponde, adoptar todas aquellas medidas preventivas como mecanismos de contención de propagación del COVID-19.

Que el señor Alcalde ha expedido los siguientes actos administrativos Decreto No 029 de marzo de 2020 "por medio del cual se decreta toque de queda", Decreto No 030 de marzo de 2020 "adoptan y dictan medidas de prevención y contención frente a la propagación del Covid-19 en el municipio de Villahermosa - Tolima y se dictan otras disposiciones", Decreto No 031 de marzo de 2020 "por medio del cual se adiciona el decreto 030 de 2020", Decreto 033 de marzo de 2020 "Por medio del cual decreta la prórroga del toque de queda"

Que, con base en lo expuesto previamente,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *Restringir la movilidad de los habitantes, residentes y visitantes que se encuentren en la jurisdicción del municipio de Villahermosa – Tolima, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las 00:00 horas del 22 de marzo de 2020 y hasta las 00:00 horas del 13 de abril de 2020*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Exceptuase aquellos menores de edad y adultos mayores, se trasladen a citas médicas.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *exceptúese de la medida, aquellas personas debidamente identificadas que se dediquen al agro, quienes deberán tomar las medidas estrictas de higiene preventiva.*

PARÁGRAFO TERCERO: *Exceptuase aquellos adultos mayores, que por extrema necesidad se requiera la prestación de sus servicios con ocasión a su profesión y que haga parte de entidades tales como EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS AGUAS DE VILLAHERMOSA, E.S.E HOSPITAL*

ISMAEL PERDOMO, ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLAHERMOSA, EJERCITO, POLICÍA, CRUZ ROJA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO, MINISTERIO PÚBLICO, RAMA JUDICIAL, DEFENSA CIVIL, BOMBEROS, ORGANISMOS DE SOCORRO, FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN; SIJÍN; AUTORIDADES DE TRÁNSITO, COMISARIA DE FAMILIA, DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, CELSIA, que en todo caso deberá adoptar medidas de higiene preventivas.

PARÁGRAFO CUARTO: cualquier situación que resulte deberá ser resuelta por el CMGR (Comité Municipal de Gestión del Riesgo).

ARTICULO SEGUNDO: a los niños y niñas que sean encontrados si la compañía de sus padres o la persona sobre quien recaiga su custodia, durante el tiempo que trata el artículo primero del presente decreto, se aplicaran los procedimientos establecidos por el Código de Infancia y Adolescencia para garantizarles sus derechos, sin perjuicio de las demás medidas y sanciones aplicables a los padres o cuidadores.

ARTICULO TERCERO: Restringir el servicio de motocarros, a sólo tres diarios, los cuales deberán ser organizados por la empresa de transporte COOTRASVILLA en sus fechas y horarios de trabajo, para prestar el servicio de domicilios y expresos; sólo podrán transportar una persona teniendo en cuenta la medida de prevención del ministerio de salud de mantener distancia de mínimo un metro.

En todo caso, quienes presten este servicio deberán implementar todas medidas preventivas de higiene.

PARÁGRAFO: se exceptúa de la medida, el evento único de transportar un enfermo que requiera acompañante, y se obligaran a tomar las medidas de higiene preventivas.

ARTÍCULO CUARTO: restringir las compras de elementos de primera necesidad, implementando los últimos dígitos de la cedula en el día correspondiente, así:

LUNES 1-2
MARTES 3-4
MIÉRCOLES 5-6
JUEVES 7-8
VIERNES 9-0

Durante los días sábado y domingo, se permitirá el abastecimiento únicamente a la población del sector rural.

ARTICULO QUINTO: se deberán emitir boletines informativos diarios a las 5 pm que serán únicamente elaborados y difundidos por la alcaldía municipal a través de la secretaria de planeación y obras municipal.

PARÁGRAFO: Se podrá emitir boletines extraordinarios únicamente por la dependencia municipal fijada.

ARTICULO SEXTO: Los particulares que se registren para apoyar y realizar actividades de contingencia ciudadana, deberán implementar las medidas de higiene preventiva de forma obligatoria.

ARTICULO SÉPTIMO: Las anteriores medidas constituyen orden de policía y su cumplimiento dará lugar a la aplicación de los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.

ARTÍCULO OCTAVO: Vigencia. El presente decreto rige a partir de su expedición, tendrá vigencia hasta el día 13 de abril de 2020, salvo las excepciones especiales previamente manifestadas o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Villahermosa - Tolima a los veintidós (22) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

-Original Firmado-
CESAR AUGUSTO RESTREPO
Alcalde Municipal"

El segundo acto que debe analizar la Sala Plena es el **Decreto No. 036 de 24 de marzo de 2020**, el cual dispone:

"DECRETO NO. 036
(Marzo 24 de 2020)

“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Villahermosa Tolima”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAHERMOSA-TOLIMA

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 209 y 315 la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del Estado y señala que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 49 de la Carta Política señala que: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Que el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, señala que es atribución del alcalde dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio de conformidad con la Constitución y la Ley.

Que el artículo 564 de la ley 9 de 1979, señala “...Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud...”

Que el artículo 46 de la Ley 715 de 2001, incorpora como competencias a los municipios la ejecución de las acciones de salud pública en la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción.

Que la ley 1523 de 2012, adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones y en sus artículos 57 y siguientes reglamenta la declaratoria de calamidad pública y los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública.

Que a la luz de lo instituido en el artículo 5 de la ley 1751 de 2015, es responsabilidad del estado, “respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”. No obstante, el artículo 10 del citado cuerpo normativo, consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad”.

Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, concede facultades transitorias a los alcaldes para disponer de acciones de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, desarrolla la competencia extraordinaria de Policía de los alcaldes con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad.

Que la Organización Mundial de la Salud informó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre del 2019, y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS generó la alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

Que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.

Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar). En los casos más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte.

Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio Nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y como la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 380 de marzo 10 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID19.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante circular № 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo del presente año, categorizo el COVID-19 como una pandemia y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

Que la Secretaría de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaro la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención y mitigación, para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel I, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Que el 16 de marzo de 2020, Gobierno Departamental del Tolima, expidió, Decreto No. 0293 de 2020 "Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Departamento del Tolima" y Decreto No. 0292 de 2020 "Por el cual se declara la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima" y el Decreto No. 0294 de 2020 "Por el cual se declara toque de queda en el departamento del Tolima"

Que el señor alcalde ha expedido los siguientes actos administrativos Decreto No 029 de marzo de 2020 "por medio del cual se decreta toque de queda", Decreto No 030 de marzo de 2020 "adoptan y dictan medidas de prevención y contención frente a la propagación del Covid-19 en el municipio de Villahermosa - Tolima y se dictan otras disposiciones", Decreto No 031 de marzo de 2020 "por medio del cual se adiciona el decreto 030 de 2020", Decreto 033 de marzo de 2020 "Por medio del cual decreta la prórroga del toque de queda.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.

Que en la parte motiva del Decreto 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indico que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un bote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso, que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento" para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que seguidamente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI 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 el referido decreto, señaló en el parágrafo 1° del artículo 2°, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la república".

Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional 417 de 2020 el presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

Que el Gobierno Departamental expidió el Decreto 305 de marzo 19 de 2020 con el propósito de adoptar unas medidas transitorias para enfrentar la situación epidemiológica causada por el COVID 19, la cual se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el país.

Que mediante Decreto Departamental 321 de marzo 21 de 2020, se extendieron las medidas adoptadas mediante el Decreto No 305 de (19) marzo de 2020 hasta el día martes (24) de marzo hasta las (23:59) horas.

Que mediante Decreto № 457 de marzo 22 de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que mediante el Decreto № 457 de marzo 22 el Gobierno Nacional Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y dicta otras disposiciones.

Que, el Gobierno Departamental mediante Decreto No.0322 del 23 marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima en virtud a la calamidad pública y emergencia en salud decretada en el departamento del Tolima con ocasión del Coronavirus (COVID-19)”

Que de acuerdo a lo anterior y ante la necesidad de mantener y fortalecer las medidas adoptadas en el municipio de VILLAHERMOSA-TOLIMA, se hace necesario adoptar las disposiciones Nacionales y Departamentales.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar el Aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Villahermosa-Tolima, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria y la calamidad pública decretada 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 municipio de VILLAHERMOSA, con las excepciones reglamentadas en el presente Decreto.

ARTICULO SEGUNDO: DECRETAR toque de queda en el municipio de Villahermosa-Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes y residentes, por el tiempo del aislamiento, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en la ciudad, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto.

PARÁGRAFO PRIMERO: REGULAR el servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el período que comprende esta prohibición.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente restricción 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, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para humanos y mascotas. Sin embargo, estos establecimientos no podrán permitir la aglomeración de público superior a cincuenta (50) personas al interior o exterior del mismo.

ARTÍCULO TERCERO: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas 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.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
- 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 de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

- 8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

19. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

25. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

26. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

27. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

28. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

29. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

30. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

31. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales —BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo Primero. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo Segundo. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo Tercero. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo Cuarto. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

ARTÍCULO CUARTO: Se deberá garantizar en el municipio de Villahermosa el servicio público de transporte de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y calamidad pública por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior. Se debe garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para las actividades permitidas en el presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO: Prohibir en el municipio de Villahermosa el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEXTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Departamento del Tolima. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas 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.

ARTÍCULO SÉPTIMO: La Secretaría General y de Gobierno rendirá el informe a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional, no obstante, los efectos de las medidas adoptadas en este decreto, empezarán a regir una vez el Ministerio del Interior aprueba las mismas.

ARTÍCULO NOVENO: El presente decreto y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO DÉCIMO: Antes de la entrada en vigencia del presente acto, a través de la Secretaría General y de Gobierno, deberá coordinarse con la Policía Nacional a aplicación de estas medidas.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Villahermosa - Tolima a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

-Original Firmado-
CESAR AUGUSTO RESTREPO
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 31 de marzo de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibieron las siguientes intervenciones:

2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público y de salud pública, resaltando normas como los artículos 2, 209, 296 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 715 de 2001, y finalmente las Leyes 1751 y 1753 de 2015.

Así mismo, indicó que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias para contribuir a la superación de los eventos que dieron lugar a tal declaratoria, expidiendo para ello, actos administrativos de carácter general dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República, sin embargo, aseguró el agente fiscal, que ello no significa, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado, todo lo contrario, sus competencias y facultades ordinarias siguen vigentes.

De ahí que, asevera que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general que expiden las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento los Decretos Legislativos que expida el Gobierno, considerando que el estudio de este medio de control es restrictivo y excepcional, delimitando claramente al estudio de aquellos actos generales dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mencionados decretos legislativos.

Con base en esas apreciaciones jurídicas, concluyó que el medio de control inmediato de legalidad respecto al acto objeto de estudio, era improcedente, toda vez que dicho decreto fue expedido en virtud de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales en la Constitución y las Leyes ordinarias, y no en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República.

Advirtió también, que los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, y el 593 del 24 de abril de 2020, no son decretos legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, toda vez que estas medidas de carácter general fueron expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, pero en ejercicio de la autoridad de Policía, dentro del marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar 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.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos Nos. 034 del 22 de marzo de 2020 y el 036 del 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima); en caso afirmativo, determinar si los actos administrativos se encuentra ajustados a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras). Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales².

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”³, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer*

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

² Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

³ Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.⁴

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean *dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*”**

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente⁶ se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

⁶ Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre los Decretos Nos. 034 del 20 de marzo y el 036 del 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.

La lectura de las disposiciones emitidas a través de los Decretos Nos. 034 del 20 de marzo y el 036 del 24 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se ordenó un simulacro de aislamiento preventivos en el marco de las medidas de contención y prevención del COVID-19 y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada, respectivamente; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Villahermosa (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

Los Decretos Nos. 034 del 20 de marzo y el 036 del 24 de marzo de 2020, fueron proferidos por el Alcalde del Municipio de Villahermosa (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones de cada uno de los Decretos Nos. 034 del 20 de marzo y el 036 del 24 de marzo de 2020, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. **034 del 20 de marzo de 2020**, se observa que tuvo como sustento, *i*) que la Organización Mundial de Salud, catalogó el COVID-19 como una emergencia en salud pública, por ello, declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote de COVID-19 era una pandemia, esencialmente por su velocidad en la propagación; *ii*) que el coronavirus ocasiona neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal, e incluso la muerte, por lo que su presencia a nivel nacional y territorial genera un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio nacional; *iii*) la circular No. 0018 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención del COVID-19; *iv*) la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; *v*) el Consejo Departamental extraordinaria para la Gestión de Riesgo de Desastres realizado el 12 de marzo de 2020, en el que se adoptaron medidas de prevención, auto protección y cuidado colectivo frente al virus; *vi*) la Circular Externa No. 01 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, en la cual se disponen ciertas medidas de contención; *vii*) la Circular No. 071 del 11 de marzo de 2020, por medio la cual la Secretaría de Salud del Tolima, declaró la alerta amarilla en la red hospitalaria; *viii*) el Decreto No. 294 de 2020, por medio del cual se declara el toque de queda en el Departamento del Tolima; *ix*) el Decreto No. 0293 de 2020, por el cual se declara la emergencia sanitaria de salud en el Departamento del Tolima; *x*) el Decreto No. 292 por medio

del cual el Departamento del Tolima declara la emergencia sanitaria; **xi)** el 22 de marzo de 2020 se reunió extraordinariamente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres del Municipio de Villahermosa, con el fin de estudiar y socializar las medidas de prevención y contención frente a la propagación de virus; **xii)** el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; **xiii)** el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso en su artículo 1° que la dirección y el manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estaría en cabeza del Presidente de la República, así como, también ordenó que cualquier medida debía ser previamente coordinada y estar en concordancia con las instrucciones del Presidente de la República; **xiv)** el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria; **xv)** la Circular Externa CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020, suscrita por la Ministra del Interior, a través de la cual se impartieron instrucciones para la expedición de las medidas en materia de orden público.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** artículo 48 superior, sobre la salud como servicio público que debe ser garantizado por Estado; **iii)** artículo 49 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; **iv)** artículo 95 numeral 2° sobre el ejercicio de derechos y libertades implica responsabilidades, como el obrar conforme a la solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; **v)** artículo 209 superior, por medio del cual establece la función administrativa está al servicios de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en principios constitucionales; **vii)** Artículo 288 superior, competencia a nivel territorial; **viii)** artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **ix)** el artículo 564 de la Ley 9 de 1979, en el cual se establece que el Estado es el regulador de las disposiciones en materia de salud; **x)** numeral 1 literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en el cual se dispone que el Alcalde dirige la acción administrativa del Municipio, asegura el cumplimiento de sus funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; **xi)** la Ley 1751 de 2015, sobre la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de salud, así, como propender por el autocuidado, el de su familiar y el de la comunidad, así como formular política de salud y los deberes en relación con este servicio; **xii)** la Ley 599 de 2020 sobre la conducta punible ante la violación de medidas sanitarias.

Igualmente, en **xiii)** los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012⁷, en la cual se establece que 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 –artículo 12-; **xiv)** artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016⁸ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten 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

⁷ "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"

⁸ Artículos 14 y 202

disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 034 de 2020, el Alcalde Municipal de Villahermosa dispuso las siguientes medidas más significativas: 1) Restringir la movilidad de los habitantes, residentes y visitantes del Municipio, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre el 22 de marzo y hasta el 13 de abril de 2020, determinando claramente las excepciones respectivas; 2) Restringió el servicio de motocicletas; 3) Restringió las compras de elementos de primera necesidad, implementando con los últimos dígitos el día autorizado para mercar.

Por su lado, el **Decreto No. 036 de 24 de marzo de 2020**, en sus antecedentes registró como sustento: *i)* que la Organización Mundial de Salud, declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote de COVID-19 era una pandemia, esencialmente por su velocidad en la propagación, instando a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitorio de los casos; *ii)* la Resolución No. 380 de 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual se adoptaron medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID-19; *iii)* la circular No. 0018 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención del COVID-19; *iv)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; *v)* la Circular No. 071 del 11 de marzo de 2020, por medio la cual la Secretaría de Salud del Tolima, declaró la alerta amarilla en la red hospitalaria; *vi)* los Decretos Nos. 294, 293 y 292 expedidos por el Departamento del Tolima declara la emergencia sanitaria; *vii)* los Decretos Presidenciales Nos. 417 y 418 de marzo de 2020; *viii)* el Decreto No. 457 de marzo de 2020, por medio del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 25 de marzo al 13 de abril de 2020; *ix)* el Decreto 305 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Departamental, por medio del cual se adoptaron medidas transitorias para enfrentar la situación epidemiológica causada por el COVID-19; *x)* el Decreto 321 de la Gobernación del Tolima, calendado el 21 de marzo, a través del cual se extendieron las medidas determinadas en el Decreto 305; *xi)* el Decreto No. 322 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento.

En orden constitucional y legal se fundó en *i)* artículo 2 de la Carta Política; *ii)* artículo 49 superior; *iii)* numeral 3 del artículo 315 de la Carta Magna; así como también, las leyes *iv)* la Ley 9 de 1979 en su artículo 564; *v)* la Ley 715 de 2001 artículo 46; *vi)* la Ley 1523 de 2012; *vii)* la Ley 1751 de 2015; *viii)* la Ley 1801 de 2016.

De ahí que, el Decreto No. 036 de 2020 ordenó 1) aislamiento preventivo obligatorio a partir del 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, y determinó 364 excepciones a esta medida; 2) decretó el toque de queda, prohibiendo la libre circulación durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social para prevenir el COVID-19, determinó también sus excepciones; 3) organizó el servicio de transporte de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería; 4) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió los Decretos No. 034 y 036 de marzo de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental, no corresponde a actos que estén

desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción. Sumado a ello, esta conclusión se refuerza aún con más claridad a través de la lectura del artículo 7° de mismo Decreto No. 034 de 22 de marzo de 2020, al señalar que las medidas “**constituyen orden de policía** y su cumplimiento dará lugar a la aplicación de los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000”.

Ahora bien, comparte esta Sala Plena el criterio expuesto por el Ministerio Público al concluir que los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, y el 457 del 22 de marzo de 2020, no son Decretos Legislativos: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

Además de ello, al analizar con detenimiento el Decreto 418 de 2020, se puede observar que el mismo fue expedido en razón a la emergencia decretada por el Ministerio de Salud, y, en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los alcaldes y gobernadores, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, sumado a que en material de orden público los Gobernadores y Alcaldes, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

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.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

(...)"

Igualmente, si observamos las consideraciones del Decreto 420 de 2020, es posible concluir que no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, sino que se fundamenta en las facultades ordinarias del Presidente de la República contenidas en los artículos 186 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, así como del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, las cuales se establecieron las atribuciones presidenciales como autoridad de policía, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

- 1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.*
- 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.*
- 3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.*
- 4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia."*

Lo mismo sucede con el Decreto No. 457 de 2020 que se fundamenta en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303, 315, y facultades fijadas en las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016, 1751 de 2015.

De ahí que, las medidas adoptadas por el Presidente de la República obedecen a facultades que no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aún a pesar de que dichas medidas efectivamente tienen impacto en situaciones como las que se están viviendo actualmente.

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo de los Decretos Nos. 292 del 16 de marzo de 2020, 294 y 293 del 17 de marzo, 305 del 19 de marzo de 2020, 321 del 21 de marzo de 2020, y el 322 del 23 de marzo de 2020,

todos expedidos por el Gobernador del Tolima, en los que también se fundamenta el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima) para adoptar las medidas de los actos objeto de estudio; respecto de los cuales, se evidencia se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud declarada por este departamento con ocasión del coronavirus COVID-19, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Gobernador según el artículo 305 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14 y 202 de esta última disposición, por lo que el origen de estas facultades no deviene en forma exclusiva de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Villahermosa hizo uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de toque de queda, el aislamiento preventivo obligatorio, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, el cierre de establecimiento de comercio, suspensión y cancelación de actos públicos o privados que genera aglomeraciones, entre otras, medidas que ya fueron debidamente determinadas en cada uno de los actos administrativos objeto de estudio.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido de los decretos bajo ninguna circunstancia permiten considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que los Decretos No. 034 y 036 de marzo de 2020 no puedan ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011⁹.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – *distancia social y aislamiento* -, mediante 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, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

⁹ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente a los Decretos 034 de 22 de marzo y 036 del 24 de marzo de 2020, expedidos por la Alcaldía Municipal de Villahermosa (Tolima).

SEGUNDO: La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, lo que significa que contra el aludido acto administrativo de carácter general, procederán los medios de control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

TERCERO: Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados¹⁰,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara Voto

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO
Aclara Voto

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

¹⁰ 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 de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Ibagué, tres (03) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00035
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAHERMOSA
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 034 de 22 de marzo de 2020
DECRETO No. 036 de 24 de marzo de 2020.

ACLARACIÓN DE VOTO

Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00001, M.P. LUÍS EDUARDO OLAYA COLLAZOS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020, Asunto: *“Por el cual se dictan medidas de protección frente al CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones”* que en lo sucesivo, a. aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, b. elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, por lo tanto, i. se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, ii. y con la aversión a *“inhibirse”* para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, a. ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, b. declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada *“improcedencia del medio de control inmediato de legalidad”* en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

Atentamente

Discutido y aprobado vía correo electrónico
José Andrés Rojas Villa
Magistrado