

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Referencia: CA-00035
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAHERMOSA - TOLIMA
Acto administrativo: Decretos Nos. 034 de 2020 y 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”.

Aclaración de voto

Aunque comparto la decisión adoptada por la Sala Plena, a continuación, me permito muy respetuosamente aclarar mi voto frente al asunto examinado:

- 1) Los decretos que expidan las autoridades territoriales al amparo de la declaratoria de emergencia el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia.
- 2) Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales, expiden reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron.

En mi modesta opinión, los Decretos 034 de 2020 y 036 del 24 de marzo de 2020 con el cual se impartieron 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, indiscutiblemente constituyen el desarrollo local de medidas sanitarias orientadas a dar cabal cumplimiento al Decreto 417 del 18 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, razón por la cual procedía su estudio de fondo a fin de determinar su conformidad con el ordenamiento jurídico.

En efecto, no se desconoce que las atribuciones de los alcaldes se encuentran enlistadas, entre otras disposiciones, en el artículo 315 Superior nums 1 y 2, éste último, relacionado con la atribución de “2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.*”, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, es función de los alcaldes: “b) *En relación con el orden público:*”... 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*”, 12 del artículo 12 de la Ley 1523 de 2012¹, según el cual 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*”, 202 de la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual*

se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” que prescribe la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad”, sin que el ejercicio de ese marco competencial esté inexorablemente precedido de un decreto legislativo proferido por el Gobierno Nacional al amparo de un estado de excepción, pues dichas atribuciones pueden ser ejercidas en estado de normalidad o anormalidad institucional, sin que por una u otra circunstancia se les pueda despojar de su naturaleza administrativa.

Sin embargo, si la Constitución ha diseñado el mecanismo pertinente para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces, no podría llegarse a la absurda conclusión que una vez decretado el estado de emergencia, los decretos que profiera el ejecutivo para desarrollar ese estado de excepción tengan una naturaleza jurídica distinta al decreto legislativo que la declara, con el peregrino argumento que la dictación de los mismos obedece a sus atribuciones como suprema autoridad administrativa.

En el caso que nos ocupa, el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, prevé un control de legalidad inmediato a cargo de los tribunales administrativos respecto de las medidas de carácter general que sean dictadas por gobernadores y alcaldes en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Por consiguiente, en mi humilde opinión, para interpretar la precitada disposición, debe recurrirse al criterio hermenéutico “*del efecto útil de las normas*” según el cual debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias.

Según este principio, en caso de perplejidades hermenéuticas, el operador jurídico debe preferir, entre las diversas interpretaciones de las disposiciones aplicables al caso, aquella que produzca efectos, sobre aquella que no, o sobre aquella que sea superflua o irrazonable. Este criterio hermenéutico encuentra indudables puntos de contacto con diversos principios constitucionales. Así por ejemplo, cuando se aplica a la interpretación de disposiciones constitucionales, es un desarrollo de los principios de supremacía y del carácter normativo de la Constitución; cuando se aplica a la interpretación de disposiciones legales, permite concretar la voluntad del legislador y, en consecuencia, salvaguardar el principio democrático.

En este orden de ideas, la norma debe interpretarse, en función del principio del efecto útil, en el entendido que el decreto cuya legalidad aquí se examina, además de proferirse en ejercicio de la función administrativa, igualmente es el desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República, pues una interpretación distinta conduciría inexorablemente a inaplicar el control automático que ordena el artículo 20 del C.P.A.C.A., en la consideración que dichos decretos carecen de control judicial por haber sido dictados en ejercicio de la función administrativa.

Este marco normativo por sí solo, precedido o no de un estado de excepción, habilita a los alcaldes municipales para que ante situaciones de riesgo por, entre otros eventos,

una epidemia como la que aqueja en estos tiempos a la humanidad (Coronavirus - Covid 19), disponga medidas de emergencia, y acudan a formas de contratación excepcional para sortear necesidades en materia de salud y hambruna de las personas afectadas por medidas también excepcionales, como el encierro y aislamiento social de las personas, debido al toque de queda con el fin de limitar la circulación de las personas y con ello evitar su propagación.

De esta manera, es patente que el Decreto examinado expedido por el Alcalde del Municipio de Villahermosa indudablemente tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, y fielmente desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, y el hecho que en su parte motiva exprese que se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, no le resta legalidad alguna, pus al fin y al cabo lo que desarrolla es una competencia residual respecto del estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional. por medio del Decreto 417 de 2020, en virtud del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo 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, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, 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.

Su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atiende, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Si la Organización Mundial de la Salud -OMS hizo recomendaciones por tratarse de una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, no veo en verdad que la medida de toque de queda sea ajena al decreto legislativo, o que para proferir dicho acto, la Alcaldesa debiera abandonar su competencia residual en razón del decreto legislativo, y se viera compelida a acudir forzosamente al ejercicio de la función administrativa; es justamente esa conclusión la que no encuentro acorde con el ordenamiento jurídico.

Respetuosamente,

Discutido y aprobado vía correo electrónico

JOSE ALETH RUIZ CASTRO

Magistrado