



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00088
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ARMERO GUAYABAL
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 071 de 27 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se adoptan medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo a causa del COVID-19.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 071 de 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Armero Guayabal (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 3 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 071 de 27 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19 en los diferentes niveles de la administración municipal de Armero Guayabal Tolima, y se dictan otras disposiciones.”* a fin de ejercer sobre el mismo 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. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 071 de 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO No. 071
(27 de Marzo de 2020)*

Por medio del cual se adoptan medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19 en los diferentes niveles de la administración municipal de Armero Guayabal Tolima, y se dictan otras disposiciones”

EL ALCALDE POPULAR DE ARMERO GUAYABAL TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 44.1 y 44.3 de la Ley 715 de 2001 Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política, 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 igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud"

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".

Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adeudada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad O un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".

Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001 , señala como competencia a cargo de los municipios "Ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas estadios coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros".

Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "(...) es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras.

"ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRA ORDINARIAS 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:

(...)

- 1. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 2. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada dada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*

(...)

- 3. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
- 4. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."*

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional —ESP/II, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de ESP/II de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 de 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la

posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en alocución de apertura del Director General en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020 declaro que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) puede considerarse una pandemia y animo a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello.

Que la Secretaría de Salud del Tolima, expidió la Circular No.0072 del 11 de marzo del 2020, "Adopción de medidas preventivas sanitarias por causa del Coronavirus COVID2019 en el departamento del Tolima".

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en alocución del presidente de la república, Declara la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, expidiendo la Resolución Número 385 del 12 de marzo de 2020, ordena a gobernadores y alcaldes que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen concentración de personas en un número menor de 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

Que el Gobierno Departamental mediante Decreto No. 0293 de fecha 17 el cual decreto la Calamidad Publica en el Departamento, y mediante el Decreto 0294 de fecha 17 de marzo de 2020 decreta el toque de queda en el departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones.

Que con fecha marzo 17 del 2020, el Alcalde Municipal siguiendo las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para preservar la vida de los residentes en la República de Colombia y mitigar el riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), expidió el Decreto No. 058 de marzo 17 de 2020.

Que el 18 de marzo del 2020, ante la progresión de la epidemia antes mencionada, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud adoptó un nuevo paquete de medidas que deben ser acatadas por todos los niveles de las administraciones municipales en un esfuerzo conjunto y sostenido para lograr controlar en el futuro inmediato la expansión de la pandemia.

Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional No. 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", que una de las principales recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el COVID-19 se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el país y atendiendo en orden público se deben adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación.

Que el gobierno departamental del Tolima, en cabeza del Sr. Gobernador expidió el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, a través del cual instó a todos los alcaldes de los municipios del Departamento del Tolima a decretar toque de queda en los respectivos territorios de su jurisdicción, tanto en el área urbana como rural.

Que estas medidas transitorias están conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020.

Que el gobierno nacional mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en su artículo 1 "Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República 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.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente decreto." Y el artículo 2 "Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernantes y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia. ordenada en el artículo anterior." (Subrayado fuera de texto).

Que corresponde al Alcalde Municipal como primera autoridad en materia sanitaria y de policía adoptar las medidas que fueren necesarias, para proteger los habitantes del municipio de Armero Guayabal,

máxime en el caso que nos ocupa en que el propio Presidente de la República y las autoridades de salud a nivel nacional y departamental han reclamado con vehemencia de todos los ciudadanos sin excepción alguna tomar las acciones que se vienen difundiendo a través de todos los medios de comunicación social y que resultan ser, en concepto de los expertos las más eficaces para contener la pandemia causado por el COVID-19, medidas que deben aplicarse en los palacios municipales y su horario de atención al público.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1°: *Restringir el tránsito y circulación de motocicletas con parrilleros en todo el municipio de Armero Guayabal Tolima desde las cinco horas (5:00 a.m.) del día 28 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, restricción decretado por el gobierno nacional en el decreto 457 de 2020*

PARÁGRAFO: *se exceptúa de esta medida motocicletas de organismos de seguridad del Estado y socorro, empresas de vigilancia, escoltas, fuerzas militares, policía nacional y CTI de la fiscalía.*

ARTICULO 2°: *Restringir el tránsito y circulación de vehículos automotores con más de un ocupante en todo el municipio de Armero Guayabal Tolima desde las cinco horas (5.00 a.m.) del día 28 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, restricción decretado por el gobierno nacional en el decreto 457 de 2020.*

PARÁGRAFO: *se exceptúa de esta medida vehículos automotores de organismos de seguridad del Estado y socorro, empresas de vigilancia, escoltas, fuerzas militares, policía nacional y CTI de la fiscalía y vehículos de la Alcaldía Municipal.*

ARTÍCULO 3°: *La compra de alimentos se realizará de acuerdo con el último número de la cédula de ciudadanía, quedando de la siguiente manera:*

LUNES: *Cédulas 0, 1, y 2.*

MARTES: *Cédulas 3, 4, y 5.*

MIÉRCOLES: *Cédulas 6, 7, y 8.*

JUEVES: *Cédulas 9, 0 y 1.*

VIERNES: *Cédulas 2, 3 y 4.*

SÁBADO: *Cédulas 5, 6 y 7.*

DOMINGO: *Cédulas 8 y 9*

PARÁGRAFO 1. *Se debe presentar el documento de identidad en el establecimiento de comercio en donde se efectuarán las compras; esta medida se tomará para controlar el abastecimiento de productos en las familias y evitar las aglomeraciones.*

PARÁGRAFO 2. *La medida señalada en este artículo, no se aplicará para compras con entregas a domicilio.*

ARTICULO 4°. *El presente Decreto rige a partir de las cinco 5:00 horas del 28 de marzo del 2020.*

Dada en Armero Guayabal —Tolima a los 27 días del mes de Marzo de 2020.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

MEDARDO ORTEGA FONSECA
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 14 de abril 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. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

A través de escrito del 17 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados los actos administrativos, advirtió que no fueron dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Aseguró que por el contrario, si bien contienen medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues los mismos fueron expedidos en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, plantea que estos actos pueden ser objeto de control judicial a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en la Ley 1437 de 2011.

2.2. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE ARMERO GUAYABAL.

El Alcalde asegura que el citado decretado se encuentra revestido de legalidad, pues fue expedido, entre otros, fundamentos normativos, con base en la numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el cual señala que es atribución del alcalde dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Así mismo, señaló que se sustentaron las medidas adoptadas en pronunciamientos de la Corte Constitucional, en completa armonía con el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con sustento en la protección de intereses superiores relacionados con el orden público y la salud, bajo el principio de los derechos subjetivos de los individuos no están revestidos de un alcance absoluto, y en cambio, encuentran límites fundamentos, entre otros, en el interés general.

A su turno, señaló que el Decreto No. 71 de marzo de 2020, también fue expedido con fundamento en la norma contemplada en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, que concedió 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 sus consecuencias negativas, así como, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, a través de la cual desarrolla una competencia extraordinaria de policía en los alcaldes con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad, así como disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

En igual sentido, resaltó que, para tomar las decisiones contenidas en el acto acusado, la administración municipal estimó 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), siendo que el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS generó la alerta mundial, informando que era inminente la propagación del virus en todo el mundo.

También valoró las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria; al igual que la declaratoria de la OMS del 11 de marzo de 2020 de que el COVID-19 era una pandemia. En la misma manera, asegura que tuvo en cuenta las medidas que fueron expuestas por el Consejo Departamental extraordinario para la Gestión de Riesgo de Desastres; el Decreto No. 293 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador del Tolima declaró la calamidad pública en el Departamento.

Así mismo, el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, el Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Departamental, el Decreto 294 del 17 de marzo.

Por ello, concluyó el burgomaestre que las medidas adoptadas están revestidas de legalidad, pues que esas decisiones se tomaron considerando, además de los argumentado, que para el momento existían 8 casos confirmados de COVID-19 en el Departamento del Tolima y se estudiaba la posibilidad de contagio de muchos otros.

Con todo, afirma que las medidas fueron preventivas, pues resultaba necesarias y proporcionales, considerando la situación presupuestal del municipio, así como los insumos en salud con que cuenta el hospital municipal de Armero, que hacía imperiosa la toma de decisiones apropiadas para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, y así salvaguardar la vida, el orden público y contribuir a garantizar los derechos de los habitantes de Armero Tolima, por ello, solicita se declare la legalidad del Decreto No. 071 de marzo de 2020.

2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente un decreto legislativo expedido en un estado de excepción.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control, efectivamente era de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Actos que fueron expedidos por el Alcalde Municipal en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020.

En cuanto al tercer presupuesto, indicó que no se encuentra cumplido, toda vez que, si bien el acto fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se puede afirmar que el mismo conlleve el desarrollo del decreto mediante el cual se declaró el estado de excepción o alguno de sus decretos legislativos, todo lo contrario, advierte que estos fueron dictados en ejercicio de las facultades conferidas por la constitución y la Ley, sin hacer referencia a decreto legislativo alguno.

Al respecto, resalta el Ministerio Público que cambia su posición, debido a que en anteriores conceptos dejó planteado la posibilidad que la entidad territorial desarrollara de forma directa el decreto que declaraba el estado de excepción, para caso de autor el Decreto No. 417 de 2020; sin embargo, luego de analizar con mayor detenimiento este aspecto, consideró que en realidad la facultad para desarrollar el decreto que declara el estado de excepción se encuentra a cargo exclusivamente del Gobierno Nacional, quien lo realiza a través de decretos legislativos, mediante los cuales adopta en realidad las medidas para conjurar el estado de excepción. De tal manera que el desarrollo permitido a las entidades del orden territorial a través de medidas de carácter general, es el de los decretos legislativos.

En ese orden, asegura que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial al decreto No. 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, en cuanto a se refiere al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el medio del control inmediato de legalidad.

Bajo esa consideración, afirmó el Procurador que el Decreto No. 071, también remite a los decretos 420 y 457 expedidos por el Gobierno Nacional los días 18 y 22 de marzo de 2020, sin embargo, es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos, lo cual queda en evidencia al analizar su motivación constitucional, en la medida que no se remiten a los artículos 212 a 216 de la constitución que regulan los estados de excepción. Además, asegura que bien estos decretos están suscritos por varios ministros y hasta un director de departamento administrativo, la realidad es que no se encuentran suscritos por los 18 ministros del despacho, tal como lo exige la constitución nacional para los decretos legislativos. El incumplimiento de estos requisitos impide que los decretos 420 y 457 de 2020 puedan ser considerados como decretos legislativos; de tal manera que la cita que de ellos realiza el decreto No. 071 no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad.

En ese orden, resalta que es claro que el fundamento de las decisiones tomadas en el Decreto No. 071 por parte del Alcalde Armero Guayabal, corresponden a facultades ordinaria que le han sido conferidas para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción. Por esas razones, concluye el Procurador que no se cumple con el tercer requisito, y por ello, debe adoptarse una medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto de fecha 30 de marzo de 2020, mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar, o, deberá declararse inhibido para pronunciarse de fondo del presente trámite judicial.

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 del Decreto No. 071 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Armero Guayabal (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 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

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.

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

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

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 071 del 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Armero Guayabal (Tolima), o si, por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 071 del 27 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se ordenaron varias medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y la mitigación del virus coronavirus COVID-19, entre ellas, la restricción del tránsito y circulación de motocicletas con parrillero en todo el municipio, así como de automotores con más de un ocupante, y, el pico y cédula para la compra de alimentos o abastecimiento; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Armero Guayabal (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.

El Decreto No. 071 del 27 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Armero Guayabal (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 del Decreto No. 071 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. 071 de 27 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, **i)** que el 30 de enero de 2020 el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió declaración de emergencia de salud pública de interés internacional, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda; **ii)** la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual se imparten a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de planes de preparación y respuesta ante ese riesgo; **iii)** OMS declaró como Emergencia de Salud Pública internacional al coronavirus COVID-19; **iv)** la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, adoptó medidas preventivas y sanitarias en todo el país; **v)** 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; **vi)** la Circular No. 72 del 11 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Salud del Tolima, por medio de la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias; **vii)** 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; **viii)** el Decreto No. 0293 de 2020, por el cual se declara la emergencia sanitaria de salud en el Departamento del Tolima; **ix)** el Decreto No. 058 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde de Armero Guayabal siguió las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para preservar la vida y mitigar el riesgo del coronavirus; **x)** 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; **xi)** el Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno

Departamental del Tolima, instó a los alcaldes de los municipios del departamento, a decretar toque de queda tanto en el área urbana como rural; **xii)** 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; **xiii)** el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir del 25 de marzo al 13 de abril de 2020.

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 49 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; **iii)** 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; **iv)** 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; **v)** la Ley 9 de 1979, por medio de la cual dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades; **vi)** el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto No. 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en el cual se establece que sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o inter nacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de mitigar la diseminación de una enfermedad o un riesgo; **vii)** la Ley 715 de 2011, señala como competencia de los municipios ejercer la vigilancia y control sanitario en su jurisdicción; **viii)** 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, así como que son los jefes de la administración local; **ix)** 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 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. 071 de 2020, el Alcalde Municipal de Armero Guayabal dispuso las siguientes medidas: 1) Restringir el tránsito y circulación de motocicletas con parrilleros en todo el municipio desde el 28 de marzo al 13 de abril de 2020, determinó las excepciones respectivas; 2) Restringir el tránsito y circulación de automotores con más de un ocupante en todo el municipio durante el mismo período, igualmente determinó las excepciones; 3) Estableció el pico y cédula para los habitantes del municipio con el fin efectuar las compras de alimentos y/o abastecimiento conforme al último dígito de la cédula de ciudadanía.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 071 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

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

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 epígrafe del mismo Decreto No. 071 de 2020, al señalar que “**se adoptan las medidas policivas** y acciones para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19”

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 90 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 y 305 del 19 de marzo de 2020, expedidos por el Gobernador del Tolima, en los que también se fundamenta el Alcalde Municipal de Armero Guayabal (Tolima) para adoptar las medidas del acto 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 Armero Guayabal 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 restricción y circulación de motos con parrilleros, los automotores con más de un ocupante, y el pico y cédula para las compras y/o abastecimientos de los habitantes de ese municipio.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite 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 el Decreto No. 071 de marzo de 2020 no pueda 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,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 071 del 27 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Armero Guayabal (Tolima).

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. (...)"

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

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.