



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00200
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 1000-0247 DE 10 DE ABRIL DE
2020
TEMA: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decide la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, de los siguientes actos proferidos por el MUNICIPIO DE IBAGUÉ:

- Decreto No. 1000-0247 de 10 de abril de 2020 por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la ciudad de Ibagué, en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE IBAGUÉ remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 23 de abril de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión es del siguiente tenor:

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Decreto No. 1000-0247 de 10 de abril de 2020 por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la ciudad de Ibagué, en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ EN VIRTUD DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Constitución Política, artículos 2, 209 Y315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y

CONSIDERANDO

Que el artículo 2° de la Constitución Política, establece que las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas, residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para seguir el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

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 a su turno el numeral 3 del artículo 315 *Ibidem*, consagra como función atribuida a los Alcaldes la de: 11 Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo"*

Que el artículo 44 de la ley 715 de 2011, establece el deber que le corresponde a los Municipios de "dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción".

Que a la luz de lo instituido en el artículo 5 de la ley 1751 de 2015, es responsabilidad del estado, 11 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 12 de la ley 1523 de 2012, menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son "conductores del sistema nacional en su nivel territorial y

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción" .

Que en suma a lo anterior, el artículo 202 de la ley 1801 de 2016, atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes para que ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.

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 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 I" 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 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 Presidente de la República expidió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 en el cual ordenó 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.

Que estas medidas fueron adoptadas en virtud del Decreto 1000-

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

0216 de 2020 y Decreto 1000-0217 de 2020.

Que el Presidente de la República el 08 de abril de 2020, expidió Decreto No. 531 de 2020, "Por 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".

Que en el artículo 1° del decreto citado en el considerando anterior, el Presidente de la República ordenó 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 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020".

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fue turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicará de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que teniendo en cuenta que la orden de aislamiento ordenada en el Decreto 457 de 2020 fue impartida por el Presidente de la república en virtud de la dirección del orden público previsto en el artículo 1° del Decreto 418 del 20 de marzo de 2020, las adopciones de estas órdenes no requieren ser coordinadas con el Ministerio del Interior, como quiera se trata de una orden prevalente.

Que teniendo en cuenta el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República para todos los colombianos, desde el próximo trece (13) de abril a partir de las cero horas (00:00a.m.) hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 27 de abril de 2020, se adoptará la medida de aislamiento.

Que teniendo en cuenta el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República para todos los colombianos, se requiere ampliar las excepciones a la restricción de circulación de personas y vehículos señalados en el Decreto No. 1000-02011 del 2020 y Decreto 1000-0216 de 2020 con sus modificaciones, aprobado por el Ministerio del Interior a través de la cuenta electrónica covid19@mininterior.gov.co

Que en correo del 10 d abril de 2020, el Ministerio del Interior a través de la cuenta electrónica covid19@mininterior.gov.co dio aprobación al presente acto administrativo por considerarlo ajustado al Decreto 418 y 531 de 2020.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Aislamiento. Adoptar en la Ciudad de Ibagué, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 ordenada por el Presidente de la República.

PARÁGRAFO PRIMERO: El Terminal de Transporte no prestarán servicio durante el período de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República, salvo en las excepciones previstas por el Decreto 482 de 2020.

El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el período que comprende este artículo, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano. Se autorizará el paso por las vías del orden nacional que se encuentran en el territorio municipal para garantizar la circulación intermunicipal entre ciudades.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Permítase en el municipio de Ibagué las medidas de movilidad previstas en el artículo 4° del Decreto 531 de 2020. Se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

ARTÍCULO SEGUNDO. Durante el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República para todos los colombianos, contados a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en la jurisdicción del municipio aplicará, además de las excepciones para la circulación de personas y vehículos previstas en el Decreto Municipal No. 1000-0216 de 2020 con sus modificaciones, las descritas en el artículo 3° del Decreto Nacional 531 del 08 de abril de 2020.

Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

- Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
- Abastecimiento y distribución de combustible*
- Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*
- Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de*

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.

· Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.

· La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.

· La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

· La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.

· La prestación de servicios bancarios, transacciones, giro de recursos y financieros

· El ingreso y salida de carga desde y hacia el Aeropuerto Perales de la Ciudad.

· El transporte de animales vivos y productos perecederos.

· La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.

· Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y recolección de datos. Para ello, deberá acreditar el correspondiente carnet y/o permiso para la movilización en vehículo propio.

· Personal de empresas y entidades públicas y privadas necesario e indispensable para atender asuntos relacionados con liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidades de teletrabajo y trabajo en casa, pagos de seguridad social, para asegurar condiciones de cierre temporal de obras civiles y mantenimiento de condiciones de seguridad de establecimientos comerciales.

De igual forma los servidores públicos y contratistas adscritos a entidades que presten servicios sociales, entre ellas; las Secretarías de Desarrollo Comunitario o Inclusión Social, Secretaria de Educación, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Salud, Comisarías de familia, Inspecciones Permanentes de Policía, en los horarios por turnos que establezca cada entidad.

· Personal que desarrolla las actividades que desde las entidades públicas se ejecuten tendientes a mitigar los efectos sociales, económicos, ecológicos y sanitarios de la emergencia. Para ello, se expedirá los correspondientes permisos.

· Por excepción, en los casos de sectores productivos, las diferentes

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Secretarías del Municipio, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.

Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- JCBF.

· Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales

cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.

· Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.

· Los trabajadores y operarios que presten sus servicios en horarios rotativos, que atiendan a la operación, abastecimientos, producción y comercialización de alimentos y productos farmacéuticos, así como a la prestación de los servicios de salud, bancarios, notariales y puntos de pagos.

· Vehículos o rutas destinadas al transporte de trabajadores y operarios que presten sus servicios que atiendan a la operación, abastecimientos, producción y comercialización de alimentos y productos farmacéuticos, así como a la prestación de los servicios de salud, bancarios, notariales y puntos de pagos.

· Los vuelos de salida y llegada a la ciudad de Ibagué exclusivos para el transporte de emergencia humanitaria, de carga de alimentos o fuerza mayor o caso fortuito.

· Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.

· Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos

PARÁGRAFO PRIMERO. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las personas que se desplacen en virtud de estas excepciones deberán adoptar las medidas de protección, como el uso obligatorio del tapabocas, los cuales después de su uso natural, deberá desecharlos en un sitio seguro, así como los demás elementos de protección personal utilizados.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

ARTÍCULO TERCERO. En período de asilamiento de que trata el artículo 10 del presente decreto, deberán ser desarrolladas durante el horario comprendido entre las 8:00 a.m. hasta las 6:00 p.m. las siguientes actividades:

- 1. La comercialización presencial de productos de primera necesidad en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional y local, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/ o para entrega a domicilio.*
- 2. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos 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 en horario de 6:00AM A 8:00 PM.*

La comercialización por plataforma electrónica de estos establecimientos para su entrega a domicilio, será entre las 7:00 a.m. hasta las 8:00 p.m. El Horario de carga de estos establecimientos continuará operando en el horario habitual.

PARÁGRAFO: Quienes presten el servicio de domicilio deberán, adoptar los "LINEAMIENTOS PARA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO POR COVID-19 PARA EL PERSONAL QUE REALIZA ACTIVIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL" expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social

Así mismo, los establecimientos comercio y servicios de primera necesidad, deberán adoptar estos lineamientos al interior de su organización.

ARTÍCULO CUARTO. Las medidas de "pico y cédula" previstas en el artículo 3° del Decreto 1000-0216 de 2020 modificadas por el Decreto 1000-0225 de 2020 y Decreto 1000-0234 de 2020 continúan vigentes durante el período de asilamiento de que trata el presente acto.

Las personas que se desplacen en virtud de esta excepción deberán adoptar las medidas de protección, como el uso obligatorio del tapabocas, los cuales después de su uso natural, deberá desecharlos en un sitio seguro, así como los demás elementos de protección personal utilizados.

PARÁGRAFO: Las restricciones adicionadas al artículo 3° del Decreto 1000-0216 de 2020 por el Decreto 1000-0225 de 2020 referente a la restricción de circulación de motocicletas continúan vigentes en los términos en que fueron establecidos en este último decreto y durante el período de asilamiento de que trata el presente acto. El conductor deberá usar de manera obligatoria tapaboca.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

ARTÍCULO QUINTO: Restricción Vehicular. Durante el término de vigencia del aislamiento de que trata el artículo primero de este decreto, continua vigente las restricciones de circulación de vehículos prevista en el artículo 9° del Decreto 1000-0206 de 2020 adoptada en el Decreto 1000-0211 de 2020, con las excepciones contempladas en este.

Los funcionarios públicos que en el marco de la emergencia deban desplazarse para cumplir tareas o desempeñar labores asignadas entorno a la situación de calamidad pública, están exceptuados de esta restricción y para el efecto, deberán acreditar el correspondiente permiso expedido por la Secretaría de Gobierno del Municipio, en el que se identifique el vehículo en el que podrá desplazarse a cumplir las acciones misionales encomendadas

ARTÍCULO SEXTO. Prohibase dentro de su circunscripción territorial del Municipio de Ibagué el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta las cero horas (00:00a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SÉPTIMO. Las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o la (s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1° del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, para verificación de derechos.

De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1° del presente decreto, serán conducidos a las Comisarías de Familia para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforme a lo dispuesto en artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011.

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

ARTÍCULO NOVENO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 35 núm. 2, 222 Y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

ARTÍCULO DÉCIMO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Decreto 1000-0206 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 1000-0216 de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continúan vigentes durante el término previsto en el artículo 1° del presente acto.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Facúltase al Secretario de Movilidad o quien haga sus veces, para diseñar un protocolo para la prestación del servicio público de transporte colectivo o individual de pasajeros, respetando las medidas de distanciamiento social y aislamiento preventivo durante el término previsto en el artículo 1° del presente decreto.

Los prestadores del servicio público de transporte deberán adoptar los "LINEAMIENTOS PARA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO POR COVID-19 PARA EL PERSONAL QUE REALIZA ACTIVIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL" del Ministerio de Salud.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto 420 de 2020 los cuales fueron aprobadas por el Ministerio del Interior en lo que refiere a su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Las medidas del presente acto fueron coordinadas por la Policía Nacional a través de la Secretaría de Gobierno.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Ordenar a la Secretaría de Salud con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Económico, comunicar a los establecimientos de bienes y servicios de primera necesidad, las empresas de seguridad privada y celaduría y de transporte público los "LINEAMIENTOS PARA PREVENCIÓN DEL CONTAGIO POR COVID-19 PARA EL PERSONAL QUE REALIZA ACTIVIDADES DE ASISTENCIA SOCIAL" del Ministerio de Salud.

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

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. El presente acto rige a partir de su expedición.

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 24 de abril de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la 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.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, se pasó el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, solicita se declare improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto No. 1000-0247 de 10 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Ibagué toda vez que las medidas tomadas se profieren en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal y de autoridades y organismo de tránsito del alcalde y el municipio. Todas derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 769 de 2002, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016 y no como desarrollo de un decreto legislativo.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

“- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Respecto a las características específicas, adujo:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

ESTUDIO SUSTANCIAL

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹, de la siguiente manera

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

¹ CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio de los actos administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994², sobre control de legalidad, textualmente señala:

“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. 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 actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los requisitos mencionados al presente caso, así:

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:

“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman³. (Subrayado fuera del original)

³ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- 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 actos de contenido general.

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

Revisado el Decreto No. 1000-0247 de 10 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Ibagué, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece son fines esenciales del Estado ; servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizarla efectividad de los principios, derecho y deberes consagrados en la constitución; (...), señalando en las mismas condiciones que las autoridades de la Republica están Instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, Honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. El artículo 49, que consagra 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; el artículo 209 dispone 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”. En el numeral 3 del artículo 315 señala como atribución del Alcalde: “ 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”.
- La ley 9 de 1979, por medio de la cual se dicta medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, Así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud. El artículo 598 establece que toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.
- La ley 715 de 2001, en el artículo 44 señala como competencias a cargo de los Municipios, el adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad en las disposiciones del orden Nacional y Departamental; establecer la situación de salud en el Municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud; impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

- Ley 1751 de 2015 Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones; establece en el artículo 5 que es responsabilidad del Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; artículo 10 que consagra el deber de las personas relacionadas con el servicio de salud propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad
- Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que en el artículo 202 atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes para que ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas necesarias
- Resolución No 385 del 12 de marzo del 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio Nacional hasta el 30 de mayo del 2020, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Ibagué en el Decreto 1000-0247 del 10 de abril de 2020, decreta el aislamiento obligatorio entre las 00:00 horas del 13 y las 00:00 horas del 27 de abril de 2020 en todo el territorio del municipio de Ibagué, se mantiene la restricción de la circulación de todos sus habitantes y residentes y el sistema de pico y cédula y pico y placa vehicular; adopta las excepciones establecidas en el Decreto Nacional 531 de 2020; se mantiene la medida de cierre del Terminal de Transportes Terrestre; se ordenan medidas para quienes presten el servicio de domiciliarios; se ordena la adopción de protocolos para la prestación del servicio público de transportes; se prohíbe el funcionamiento de establecimientos abiertos al público para el consumo de bebidas alcohólicas; se establecen las medidas a tomar en el evento de que niños, niñas y adolescentes sean sorprendidos violando la restricciones así como las sanciones a que se hacen acreedores quienes violen las restricciones.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Ibagué, se advierte que los Decretos objeto de control inmediato de legalidad, no son desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fueron proferido por el burgomaestre en virtud de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes, en su calidad de autoridades de policía, para

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

Es así como, el literal b) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda:

“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.*

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; (...)” (Negrillas fuera de texto)

Además, conforme a las competencias municipales como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres, tal y como lo indica el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, “*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*”:

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.*

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de Ibagué, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento social preventivo y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, incluso si no se había declarado el estado de excepción, la cual implemento en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio al decretar el aislamiento preventivo obligatorio es considerada una potestad ordinaria conferida por el legislador, que puede ser adoptada al contener órdenes de carácter policivo decretadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, el Decreto 1000-0247 de 10 de abril de 2020, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad⁴.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

D E C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

F A L L A

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad frente al Decreto 1000-0247 de 10 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Ibagué, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

⁴ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

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, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Expediente:
Medio de control:
Autoridad que emite el acto:

CA-0200
Control inmediato de legalidad
Municipio de Ibagué



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00200
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 1000-0247 DE 10 DE ABRIL DE 2020
TEMA: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO

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 125⁵ y 243⁶ del C. de P.A. y de lo C.A.

⁵ “DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”.

⁶ [2] “ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00002, M.P. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto 42 del 20 de marzo de 2020, Asunto: “*Por medio del cual prorroga los efectos del Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020*”, y Decreto 44 del 22 de marzo de 2020, Asunto: *por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19*” 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.

7. *El que niega la intervención de terceros.*

8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro 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 los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: *“12. Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. 13. Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: i) debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y ii) debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. 14. Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto...”* - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-.

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

Expediente: CA-0200
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Ibagué

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,
- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,
- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,
- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

Atentamente,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

Fecha ut supra.

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