



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

Ibagué, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00050
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 070 DE 17 DE MARZO DE 2020
TEMA: TOQUE DE QUEDA - COVID 19

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Decide la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, 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 MELGAR:

- Decreto No. 070 de 17 de marzo de 2020, Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Emergencia Sanitaria en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE MELGAR remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 25 de marzo 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:

Decreto No. 070 de 17 de marzo de 2020, Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Emergencia Sanitaria en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19

EL ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 11, 24, 28, 113, 209 y 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, La Ley 769 de 2000, en concordancia con el Decreto - Ley 1421 de 1993, el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 y,

CONSIDERANDO:

Que con fecha 11 de marzo de 2020, la ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia, luego de que el número de personas infectadas por COVID-19 a nivel global llegara a 118.554, y el número de muertes a 4.281, afectando hasta ese momento a 110 países.

Que en los últimos días se ha constatado la propagación de nuevos casos del coronavirus COVID-19 en varias ciudades del territorio nacional y por ende el departamento del Tolima, en cabeza del gobernador Ricardo Orozco, ha decretado medidas sanitarias para garantizar la salud pública de los ciudadanos.

Que, en la situación actual, resulta necesario la adopción de nuevas medidas oportunas, transparentes, consensuadas y basadas en evidencia científica, que se sumen a las ya adoptadas desde el inicio de esta situación epidemiológica, a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario.

Que el artículo 49 de la Constitución política determina, entre otros aspectos, que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud"

Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la

salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que dicha norma, en el artículo 10, enuncia como deberes de las personas frente a ese derecho fundamental, los de "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad" y de "actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y la salud de las personas".

Considerando además que la legislación penal colombiana establece en su artículo 368 modificado por la ley 1220 de 2008 que: ... "La pena prevista en el artículo 368, del Código Penal quedará así: Violación de medidas sanitarias. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrir~ en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años"

Que a su turno, es deber de las entidades territoriales adoptar todos los mecanismos necesarios para proteger de manera eficiente y efectiva la salud y que la responsabilidad sanitaria es un deber de todos los habitantes del territorio nacional en virtud del principio pro homine

En virtud de lo anterior el despacho del alcalde;

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Toque de queda nocturno en el municipio de Melgar, Tolima como medida preventiva ante la propagación del COVID-19 o coronavirus en el país. La restricción se establecerá desde las 8:00 PM, hasta las 5:00 AM, por lo que queda prohibida la circulación de personas a partir del 17 de marzo de 2020.*

PARÁGRAFO 1: TOQUE DE QUEDA PERMANENTE: *Declarar TOQUE DE QUEDA PERMANENTE en el Melgar Tolima para adultos mayores de 60 años y menores de edad (18) años*

PARÁGRAFO 2: EXCEPCIONES TOQUE DE QUEDA: *Con el fin de garantizar la seguridad, la atención en salud y la atención a las emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda en el Municipio de Melgar Tolima:*

Entre las excepciones del decreto se encuentran las empresas que prestan el servicio de domicilios, droguerías y /o farmacias y restaurantes que cuenten con personal para realizar servicio domiciliario, cabe resaltar que deben estar carnetizados o contar con certificación expedida por la empresa.

Se exceptúa la fuerza pública, Bomberos, Defensa Civil, Cruz Roja, Miembros del Consejo Municipal para La Gestión del Riesgo de

Desastres, Fiscalía General de la Nación y demás organismos de socorro carnetizados.

La distribución de medicamentos a domicilio, ambulancia, personal sanitario, servicios públicos, vehículos de atención prehospitalario tampoco serán afectados por el toque de queda. De igual forma la vigilancia privada, vehículos de atención de paciente y emergencia médica y ambulancias podrán circular normalmente previa acreditación por parte de las empresas.

Así mismo hay excepciones para los servicios de transporte público y domiciliario, estaciones de gasolina, transporte de alimentos y servicios médicos en centro de atención especializado.

La Policía Nacional estará realizando patrullajes permanentes en las calles para hacer cumplir el decreto de toque de queda.

PARÁGRAFO 2: *Los funcionarios y particulares que se encuentren fuera de sus hogares en horario no permitido deben portar autorizaciones o certificados de la empresa o entidad con fecha reciente para presentarlas ante la Policía Nacional.*

PARÁGRAFO 3: *Las autoridades militares y de policía, garantes de la medida, verificarán la pertinencia y justificación en cada caso la excepción; y aplicarán las medidas que consideren pertinentes establecidas en el código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Se prohíbe el funcionamiento de discotecas y bares, billares, centro de entretenimiento deportivos (gimnasios), así como lo dispone el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO TERCERO: RESTRINGIR Y VIGILAR *la movilización y desplazamiento de personas, a fin de garantizar la seguridad, salubridad pública, tranquilidad ciudadana para la protección de los derechos y libertades públicas y la convivencia ciudadana, de esta manera se evita la aglomeración de personas en espacios públicos y /o privados, no mayor a 50 personas.*

ARTÍCULO CUARTO: MEDIDAS PREVENTIVAS SANITARIAS, DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA. *La medida más efectiva para prevenir el COVID - 19 es lavarse las manos correctamente, con agua y jabón. Hacerlo frecuentemente reduce hasta en 50 % el riesgo de contraer coronavirus. De igual manera, se recomiendan otras medidas preventivas cotidianas para ayudar a prevenir la propagación de enfermedades respiratorias, como:*

- *Evitar el contacto cercano con personas enfermas.*
- *Al estornudar, cubrirse la cara con la parte interna del codo.*
- *Si tienes síntomas de resfriado, quedarse en casa y usa tapabocas.*
- *Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies que se tocan frecuentemente.*
- *Ventilar la casa y lugar de trabajo*

PARÁGRAFO 1: A partir de la fecha las personas provenientes de otros países sean o no sintomáticos respiratorios deberán adoptar las medidas de aislamiento social preventivo o cuarentena, según sea el caso. Cada caso deberá ser notificado a la secretaría de Salud Municipal a las líneas telefónicas. 3106494909- 3106494919.

Para el proceso de notificación vía telefónica se deberá reportar como mínimo la siguiente información:

- Nombres y apellidos
- Tipo de documentación y número de identificación
- Fecha de nacimiento
- Edad
- Entidad aseguradora de salud (EPS)
- Teléfonos de contacto
- Correo electrónico
- Fecha de ingreso al país
- Fecha de ingreso al municipio
- País de procedencia
- Aerolínea en la que se transportó y número de vuelo
- Identificación de transporte desde el aeropuerto de arribo internacional hasta su lugar de residencia (describir tiempos de desplazamiento y nombre de empresas transportadoras).

PARÁGRAFO 2: Las entidades territoriales del orden Municipal deberá garantizar el monitoreo de cada una de las personas y contactos estrechos provenientes de otros países por un periodo mínimo de 14 días desde su ingreso al país. El monitoreo se realizara directamente y de manera telefónica; en el evento de identificar síntomas respiratorios como fiebre, tos, dificultad para respirar y dolor de garganta.

ARTÍCULO QUINTO: RESTRINGIR actividades sobre la plazoleta principal General Gustavo Rojas Pinilla, incluyendo: alquiler de carros a baterías, pintucaritas, alquiler de inflables, entre otros.

Los puesto semi- estacionarios que ejercen alquiler de tipo de venta en los costados del parque y que cuentan con permiso por parte de la alcaldía municipal deberán adoptar la medida de pico y placa, previamente pactada, donde sólo se autoriza el funcionamiento a la mitad de los puestos por día.

Para ejercer la venta y preparación de alimento es de obligatorio cumplimiento el uso de tapabocas, guantes y la desinfección permanente de superficies con gel antibacterial y /o alcohol y contar con el carnet de manipulación de alimentos.

Minimizar el contacto con los visitantes del parque, procurando entregar el dinero y recibirlo sobre una superficie y no directamente en las manos.

Quien no se acoja a las medidas tomadas podrá afrontar multas o suspensión del permiso de funcionamiento, además el artículo 368 modificado por la ley 1220 de 2008 tipifica con cárcel de entre 4 y 8 años la violación de medidas unitarias durante una epidemia.

ARTICULO SEXTO: Remítase copia del presente Decreto al Distrito III de Policía, y demás autoridades competentes.

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 26 de marzo 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.

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, debía pasar 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 improcedente el control inmediato de legalidad en tanto el Decreto No. 070 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Melgar, aunque es una medida general en ejercicio de funciones administrativas, no surge en desarrollo de un Decreto legislativo, presupuesto esencial establecido por el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 para que la norma territorial sea objeto del control inmediato de legalidad. Por el contrario, se evidencia que la norma remitida se fundamenta en facultades ordinarias de policía frente a una situación preexistente (estado de emergencia sanitaria¹⁰) a la declaratoria del estado de excepción. De igual forma, si bien es cierto que el Decreto 418 de 2020 adopta medidas en materia de “orden público” es decir, relacionado directamente con facultades de policía administrativa como las adoptadas en la norma estudiada, aquel fue

expedido con posterioridad a la emisión del decreto materia de estudio y, en todo caso, no tiene el carácter de 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.

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.

- Respeto 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:

(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 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.

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.

(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.

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.

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 cubre 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 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.

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

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)

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

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.

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).

Revisados el Decreto No. 070 de 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece los fines esenciales del Estado y 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 asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; el artículo 48, que consagra que la Seguridad Social es un servicio de carácter obligatorio; el artículo 49 que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 95, numeral 2, que establece el principio de solidaridad social; el artículo 209 que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales; el artículo 288 que estipula la forma en que se distribuyen las competencias atribuidas a los niveles territoriales y el artículo 315, numeral 2, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la

acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.

- Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".
- Ley 1551 de 6 de julio de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"
- La Ley 1751 de 2015, "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", artículo 5º que establece que el Estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; artículo 10 que señala los deberes de las personas relacionados con el servicio de salud.
- La Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", artículo 14 que atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1º. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Melgar decretó el toque de queda nocturno en el Municipio de Melgar desde las 8:00 p.m. hasta las 5:00 a.m., quedando prohibida la circulación de personas a partir del 17 de marzo de 2020. Igualmente, impuso toque de queda permanente para mayores de 60 años y menores de 18 años, restricciones a reuniones en espacio público y privado mayores a 50 personas, así como restricción a cierto tipo de actividades y medidas de aislamiento o cuarentena.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Melgar, se advierte que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad, no es desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fue 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 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; (...)” (Negritas 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 Melgar, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el toque de queda 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

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio son consideradas una potestad ordinaria conferida por el legislador, y por lo tanto, pueden ser adoptadas al contener órdenes de carácter policivo que pueden ser adoptadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, el Decreto No. 070 de 17 de marzo de 2020, Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Emergencia Sanitaria en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud en relación con el Coronavirus COVID-19, 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 desarrolla 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,

DE 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 No. 070 de 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Melgar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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.

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.

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
- Aclara voto -



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

Ibagué, diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00050
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -
ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 070 DE 17 DE MARZO DE 2020
TEMA: TOQUE DE QUEDA - COVID 19

ACLARACIÓN DE VOTO

Me permito reiterar mi Aclaración de voto al proyecto de sentencia del Control Inmediato de Legalidad y ponencia de BBB, para la respectiva revisión y comentarios de la Sala Plena.

- **1.** Una vez más reitero mi posición conceptual sobre la manera de fallar los medios de Control Inmediato de Legalidad en los casos en los que se admitió el medio de control sin competencia para ello; por efectos prácticos, asumo entonces 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.

- **2.** El suscrito Magistrado siempre ha sido de 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.

Atentamente,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

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 “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.
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-050
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Melgar

21

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.