



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00134
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE SAN LUÍS
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 51 de 19 de marzo de 2020.
DECRETO No. 53 de 22 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público, y se prorrogan las medidas.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 051 de 19 de marzo y 053 de 22 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 14 de abril de 2020, fueron recibidos por reparto para estudio, los Decretos Nos. 051 de 19 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan unas medidas para garantizar el orden público en el Municipio de San Luís – Tolima, en virtud a la declaratoria de emergencia sanitaria y calamidad pública derivada de la situación epidemiológica causada por el virus COVID-19 (CORONAVIRUS)”*; el 053 de 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 051 de marzo 19 de 2020”*, a fin de ejercer sobre los mismos el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTOS OBJETO DE ESTUDIO

El primer acto objeto de estudio es el **Decreto No. 051 de 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Villahermosa (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO N. 051 DE 2020
(19 de marzo)*

POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA, EN VIRTUD A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA y CALAMIDAD PUBLICA DERIVADA DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)

El Alcalde del Municipio de San Luis — Tolima, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las contempladas en los artículos 2, 49, 315 de Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 315 ibídem dispone: Son atribuciones del alcalde:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

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

Que el artículo 315 ibídem dispone: Son atribuciones del alcalde:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
 - 2 conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.*

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

Que el literal b) numeral 2° del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que: "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.

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

b) En relación con el orden público:

- 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos*
- b) Decretar el toque de queda;*

Que, a su turno, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana (Ley 1801/16) dispone en sus artículos 14 y 202:

ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencias o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos a mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción. Así lo dispone la norma:

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

(...)

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

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

Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 consagra que: "Los Gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y est n investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

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

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

Que atendiendo la declaratoria de (Emergencia de Salud Pública) ESP II de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-COVID) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que mediante la Circular conjunta 011 del 09 de marzo de 2020, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social dan recomendaciones sobre la prevención, manejo y control respiratorio agudo, por el COVID-19, en los entornos escolares.

Que la OMS declaró el 11 de Marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contacto.

Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.

Que mediante Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, la Procuradur  General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus (COVID-2019) en el territorio nacional.

Que el Gobierno Departamental en cabeza de la Secretaria de Salud Departamental, emitió la circular 0072 del 11 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus COVID-19 en el Departamento del Tolima, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 00000380 del 10 de marzo de 2020.

Que el 15 de marzo de 2020, se realizó Consejo Departamental de Gestión del Riesgo en la que se recomendó al mandatario departamental declarar LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, la cual conmino a las autoridades locales a adoptar medidas preventivas, correctivas y similares.

Que mediante Circular 20 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se determinó ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media para retomar las actividades educativas a partir del 20 de abril de 2020.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hace necesario adoptar medidas tendientes a garantizar la vida y la salud de los habitantes del Municipio de San Luis -Tolima, su zona urbana, rural, y el centro poblado de Payandé.

Que mediante Resolución No. 048 del 13 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla y emergencia sanitaria en el Municipio de San Luis, adoptando medidas administrativas y estableciendo lineamientos y recomendaciones para la contención del COVID-19.

Que mediante Decreto No. 042 del 16 de marzo de 2020, el municipio de San Luis Tolima declaro la calamidad pública por el virus COVID-19 y decreto medidas para mitigar y superar el riesgo.

Que mediante Decreto No. 0294 del 17 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima declaró toque de queda en todo el Departamento del Tolima, en aras de tomar medidas inmediatas para minimizar los efectos negativos en la salud de los tolimenses con ocasión del COVID 19 (Coronavirus).

Que mediante Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República fijó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, disponiendo que, para el manejo de éstas, las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Que mediante Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones para Gobernadores y Alcaldes, tendientes a la expedición de normas de orden público, entre estas, el toque de queda, la ley seca, la suspensión y cierre de establecimientos y locales comerciales.

Que mediante Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020, la Gobernación del Departamento del Tolima adopto medidas transitorias para garantizar el orden público, instando a los alcaldes a decretar el toque de queda en todo el territorio del Departamento del Tolima.

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 municipio y atendiendo el orden público, se deben adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación.

Que se hace necesario a efecto de mitigar los efectos del COVID-19, adoptar medidas preventivas para la comunidad del Municipio de San Luis, su zona urbana, rural y el centro poblado de Payandé, siguiendo las directrices de orden nacional y departamental.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *ADÓPTENSE las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, fijó el presidente de la República, a través de los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *ADÓPTENSE las medidas transitorias para garantizar el orden público dictadas por el Gobernador del Departamento del Tolima, a través del Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020.*

ARTÍCULO TERCERO: *DECLARAR TOQUE DE QUEDA en todo el Municipio de san Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé, prohibiendo la circulación de todos sus habitantes y residentes, por el día 20 de marzo a partir de las 7:00 PM, hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 AM, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19, en el Municipio, de acuerdo con lo expuesto con la parte motiva del acto.*

ARTICULO CUARTO: *De la prohibición anterior, se exceptúan las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:*

- 1. Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una persona por núcleo familiar.*
- 2. Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud,*
- 3. Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas vulnerables y de animales.*

4. Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.
5. Orden público, seguridad general y atención sanitaria.
6. Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.

Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.

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:

1. 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 pertenece.
2. Abastecimiento y distribución de combustible.
3. Servicios de ambulancias, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilios, farmacias y emergencias veterinarias.
4. Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de alimentos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.
5. Personas que prestan 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 deben estar plenamente identificados.
6. La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencia de servicios, públicos, domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, servicio de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.
7. La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo,
8. 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.
9. Los Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud.
10. Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF o comisaría de familia.
11. Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos 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 la posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.
12. Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente sus respectivos carnets o documentos.
13. 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. 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.

ARTICULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé.

ARTÍCULO SEXTO: Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 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 SÉPTIMO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el presidente de la República mediante Decretos Nos. 418 y 420 de 2020. Al unísono con lo anterior, se encuentra reglado con lo dispuesto por el Gobernador del Departamento del Tolima a través del Decreto No. 305 de 2020.

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

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

Dado en el Municipio de San Luis, Tolima, a los diecinueve (19) días del mes de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA
Alcalde Municipal "

El segundo acto que debe analizar la Sala Plena es el **Decreto No. 053 de 22 de marzo de 2020**, el cual dispone:

"DECRETO N. 053 DE 2020
(22 de marzo)

"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGAN LOS EFECTOS DEL DECRETO No.
051 DE MARZO 19 DE 2020"

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS - TOLIMA, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las contempladas en los artículos 2° y 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, Decreto Nacional 418 de 2020, Decreto Departamental 321 de marzo de 2020, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto No. 051 de marzo 19 de 2020, se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de San Luis -Tolima, en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud que se vive con ocasión del coronavirus COVID-19, entre otras, declarando el toque de queda en todo el Municipio de San Luis, su zona rural y el centro poblado de Payandé, prohibiendo la circulación de todos sus habitantes y residentes, desde el día 20 de marzo de 2020 a partir de las 7:00 PM, hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 AM.

Que el presidente de la República en alocución transmitida el día 20 de marzo de 2020 a las 22:16 horas, anunció la aplicación de "...aislamiento preventivo obligatorio para todos los colombianos desde el martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las 00:00 horas. Indicó además que, esta decisión no suspendía, ni de ninguna manera alteraba los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso..."

Que el presidente de la República realizó nuevamente alocución el día 21 de marzo de 2020, de forma conjunta con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa mayor de Bogotá, en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas, relacionadas con el simulacro de aislamiento para el fin de semana, hasta el día martes 24 de marzo hasta las 23:59 horas, momento en el que se iniciará el aislamiento preventivo decretado por el presidente de la República de Colombia.

Que el gobernador del Departamento del Tolima, a través del Decreto No. 321 de marzo 21 de 2020, adoptó las medidas extensivas que en materia de orden público se habían decretado a través del Decreto No. 305 de marzo 19 de 2020.

Que como consecuencia de lo anterior y adoptando las medidas impartidas por el presidente de la República y el gobernador del Departamento del Tolima, resulta pertinente extender las medidas adoptadas en el Decreto No. 051 de marzo 19 de 2020, hasta el día martes 24 de marzo hasta las 23:59 horas en el Municipio de San Luis – Tolima.

Que mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR las medidas de orden público emitidas por el gobernador del Departamento del Tolima a través del Decreto No. 321 del 21 de marzo de 2020 y en seguimiento a la coordinación e instrucción señala por el presidente de la República en el Decreto No. 418 de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: EXTENDER las medidas adoptadas mediante el Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020, hasta el día martes 24 marzo de 2020 hasta las 23:59 horas, según lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente decreto rige a partir de su expedición.

Dado en el Municipio de San Luis, Tolima, a los veintidós (22) días del mes de marzo de 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE
GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA
Alcalde Municipal "

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 17 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un

aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

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

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

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

2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

Mediante escrito del 24 de abril de 2020, el Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, señala que, revisados los actos administrativos, se evidencia que hacen referencia a la figura de urgencia manifiesta que, a la luz del Estatuto de Contratación Administrativa, para poder acudir a la figura de urgencia manifiesta, es requisitos indispensables la existencia de alguna de las situaciones prevista en el artículo 42 de la precitada norma, tales como:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación del servicio, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden situaciones inmediatas.
- En general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

Resalta que el Gobierno Nacional en el Decreto No. 440 de 22 de marzo de 2020, en su artículo 7 estableció que *“con ocasión de la declaratoria de estado emergencia, económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. (...)”*

De acuerdo a ello, señala que los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron el decreto objeto de consulta se encuadra dentro de las referidas causales, razón por la cual este Ministerio conceptúa jurídicamente viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Finalmente, advierte que, frente a los procesos de contratación adelantados por el Municipio, esa cartera ministerial no tiene competencia para emitir concepto en referencia a los trámites adelantados por el ente territorial.

2.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público y de salud pública, resaltando normas como los artículos 2, 209, 296 de la

Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 715 de 2001, y finalmente las Leyes 1751 y 1753 de 2015.

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

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

Con base en esas apreciaciones jurídicas, concluyó que el medio de control inmediato de legalidad respecto de los actos objeto de estudio, era improcedente, toda vez que dichos decretos fueron expedidos en virtud de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales en la Constitución y las Leyes ordinarias, y no en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República, especialmente, las competencias ordinarias de orden público, de salud, y gestión del riesgo, así como las ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias con relación a la dirección de la administración municipal, derivadas de las leyes 136 de 1994, 715 de 2001, 769 de 2020, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016.

Explicó que efectivamente los decretos fueron expedidos por el alcalde municipal, como autoridad administrativa territorial, cumpliéndose con el requisito de procedibilidad del factor subjetivo. Sobre el factor objetivo, señaló que son actos de carácter general en el ámbito espacial del Municipio de San Luís.

Y, finalmente, respecto al tercer requisito de procedibilidad, afirma que las medidas tomadas conforme las competencias atribuidas a los alcaldes, tal como se precisó.

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

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare

de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos Nos. 051 del 19 de marzo de 2020 y el 053 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima); en caso afirmativo, determinar si los actos administrativos se encuentra ajustados a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

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

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

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

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*⁴

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad,

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

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

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

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

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

su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

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

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

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre los Decretos Nos. 051 del 19 de marzo y el 053 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través de los Decretos Nos. 051 del 19 de marzo y el 053 del 22 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se ordenó adoptar el Decreto 418 y 420, en donde se impartieron las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden

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

público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, fijó el Presidente de la República, así como las determinadas en el Decreto No. 305 del Gobernador del Tolima, por ello, adoptó el toque de queda a partir del 20 de marzo de 2020 desde las 7.00 p.m., hasta las 6.00 p.m., del 24 de marzo del presente año; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de San Luís (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

Los Decretos Nos. 051 del 19 de marzo y el 053 del 22 de marzo de 2020, fueron proferidos por el Alcalde del Municipio de San Luís (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones de cada uno de los Decretos Nos. 051 del 19 de marzo y el 053 del 22 de marzo de 2020, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. **051 del 19 de marzo de 2020**, se observa que tuvo como sustento, **i)** que el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regionales; **ii)** la Circular No. 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual impartieron a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del coronavirus (COVID-19); **iii)** la Circular No. 011 del 9 de marzo de 2020, expedida por los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, a través de la cual dan recomendaciones sobre la prevención, manejo y control respiratorio agudo por el COVID-19, en los entornos escolares; **iv)** que la Organización Mundial de Salud, catalogó el COVID-19 como una emergencia en salud pública, por ello, declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote de COVID-19 era una pandemia, esencialmente por su velocidad en la propagación; **v)** la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; **vi)** la Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, expedida por la Procuraduría General de la Nación, en donde exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadores del Servicio de Salud; **vii)** Circular No. 0072 del 11 de marzo de 2020, expedida por el Gobierno Departamental, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias del coronavirus; **viii)** que el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo el 15 de marzo de 2020, recomendó al mandatario departamental declarar la Emergencia Sanitaria en Salud en el Departamento del Tolima, conminando a las autoridades locales tomar medidas preventivas, correctivas y similares; **ix)** la Circular No. 20 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se determinó ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media para retomar las actividades educativas a partir del 20 de abril de 2020; **x)** Resolución No. 048 del 13 de marzo de 2020, a través de la cual el Municipio de San Luís declara la alerta amarilla y emergencia sanitaria en el Municipio; **xi)** el Decreto No. 294 de 2020, por medio del cual se declara el toque de queda en el

Departamento del Tolima; **xii)** el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso en su artículo 1° que la dirección y el manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estaría en cabeza del Presidente de la República, así como, también ordenó que cualquier medida debía ser previamente coordinada y estar en concordancia con las instrucciones del Presidente de la República; **xiii)** el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria; **xiv)** el Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020, a través del cual el Gobernador del Tolima, adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público, instando a los alcaldes a decretar el toque de queda en todo el territorio del Departamento del Tolima.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** artículo 49 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; **iii)** artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **iv)** la Ley 9 de 1979, en el cual se establece que el Estado es el regulador de las disposiciones en materia de salud; **v)** el literal b) numeral 2° del artículo 29 de Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en el cual se dispone que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigne la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador, además las de restringir y vigilar la circulación de personas en las vías, el toque de queda entre otras respecto del orden público; **vi)** artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016⁷ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia; **vii)** el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3. Decreto 780 de 2016, reglamentó el sector salud y estableció que en caso de epidemias se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendados por los expertos; **viii)** los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012⁸, en la cual se establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción –artículo 12.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 051 de 2020, el Alcalde Municipal de San Luís dispuso las siguientes medidas más significativas: 1) adoptó las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, fijó el Presidente de la República a través de los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020; 2) adoptó las medidas transitorias para garantizar el orden público dictadas por el Gobernador del Departamento del Tolima a través del Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020; 3) declaró el toque de queda en todo el territorio del Municipio tanto en zona rural como urbana, prohibiendo la circulación de personas a partir del 20 de marzo a partir de las 7.00 p.m., hasta el 24 de marzo de 2020 a las 6.00 a.m., como una medidas de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del coronavirus, para ello, estableció también cuales eran las personas y vehículos exceptuados.

⁷ Artículos 14 y 202

⁸ "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"

Por su lado, el **Decreto No. 053 de 22 de marzo de 2020**, en sus antecedentes registró como sustento: *i)* que el Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020, se adoptaron medidas transitorias en el Municipio de San Luís (Tolima); *ii)* que el Presidente de la República en alocución del 20 de marzo de 2020, anunció el aislamiento preventivo obligatorio desde el martes 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020; *iii)* que el Presidente de la República, el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa Mayor de Bogotá, declararon la extensión de las medidas adoptadas, relacionadas con el simulacro hasta el día 24 de marzo de 2020; *iii)* que el Gobernador del Departamento del Tolima a través del Decreto No. 321 de 21 de marzo de 2020, adoptó las medidas extensivas que en materia de orden público se habían decretado a través del Decreto No. 305 de marzo.

En orden constitucional y legal se fundó en *i)* artículo 2 de la Carta Política; *ii)* el artículo 315 de la Carta Magna; así como también, las leyes *iii)* la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551; *iv)* la Ley 1806 de 2016; y *v)* el Decreto Nacional 418; *vi)* Decreto Departamental 321 de marzo de 2020.

De ahí que, el Decreto No. 053 de 2020 solo se limitó a 1) adoptar las medidas de orden público del Decreto No. 418 de 2020 y las contenidas en el Decreto Departamental No. 321 de marzo de 2020; y 2) extendió las medidas adoptadas en el Decreto No. 051 de 2020 expedido por el Municipio de San Luís hasta el 24 de marzo de 2020.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió los Decretos No. 051 y 053 de marzo de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden nacional y departamental, no corresponde a actos que estén desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción. Sumado a ello, esta conclusión se refuerza aún con más claridad a través de la lectura de las consideraciones del mismo Decreto No. 051 de 19 de marzo de 2020, al señalar que las medidas “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 municipio y atendiendo el orden público, se debe adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar la propagación”.

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

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

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

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)”

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

autoridad de policía, en los siguientes términos:

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

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

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

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo de los Decretos Nos. 294 del 17 de marzo de 2020, el 305 del 19 de marzo de 2020 y el 321 del 21 de marzo de 2020, todos expedidos por el Gobernador del Tolima, en los que también se fundamenta el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima) para adoptar las medidas de los actos objeto de estudio; respecto de los cuales, se evidencia se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud declarada por este departamento con ocasión del coronavirus COVID-19, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Gobernador según el artículo 305 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14 y 202 de esta última disposición, por lo que el origen de estas facultades no deviene en forma exclusiva de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de San Luís hizo uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de toque de queda, la prohibición de circulación de las personas y vehículos, medidas que ya fueron debidamente determinadas en cada uno de los actos administrativos objeto de estudio.

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

No significa lo anterior que los Decretos No. 051 y 053 de marzo de 2020 no puedan ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

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

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y siguientes decretos – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y subsiguientes – *uso de medios tecnológicos, trabajo en casa* - , proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente a los Decretos 051 de 19 de marzo y 053 del 20 de marzo de 2020, expedidos por la Alcaldía Municipal de San Luís (Tolima).

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados¹⁰,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

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

¹⁰ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

Discutido y aprobado vía correo electrónico

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Discutido y aprobado vía correo electrónico

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Aclara Voto

Discutido y aprobado vía correo electrónico

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA