



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00252
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE COYAIMA
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 056 de 27 de abril de 2020
ASUNTO: Por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 056 de 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Coyaima (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 11 de mayo de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 056 de 27 de abril de 2020, *“Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Coyaima y se decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19.”* a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 056 de 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Coyaima (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO 056 DE 2020
(Abril 27)*

Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Coyaima y se decretan algunas precisas excepciones, como medidas dirigidas a combatir la pandemia del coronavirus COVID-19.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE COYAIMA – TOLIMA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las establecidas en los Artículos 49 y 315 Num. 2 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994 Art. 91 Lit. b) modificado por la Ley 1551 Art. 29; y lo dispuesto por el Decreto 593 del 24 de abril de 2020,

CONSIDERANDO:

Que el señor Presidente de la República, mediante Decreto 593 del 24 de Abril de 2020 impartió instrucciones dirigidas a frenar el avance de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 y al mantenimiento del orden público.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y la urgente necesidad de tomar medidas para preservar la salud y la vida, es obligatorio evitar el contacto entre las personas para frenar la propagación del Coronavirus COVID-19, pero paralelamente se debe garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse, so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, se ordenó un aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en la República de Colombia desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de Abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de Mayo de 2020, con algunas precisas excepciones.

Que mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el señor Presidente de la República, de conformidad con los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el Artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó a los Gobernadores y Alcaldes, adoptar las medidas necesarias para la correcta ejecución del aislamiento preventivo obligatorio, advirtiendo que las excepciones que de manera adicional se consideren

necesarias aplicar en los Departamentos y Municipios, deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

Que en el Municipio de Coyaima, se debe continuar con las medidas aplicadas desde que el Ministerio de Salud decretó la emergencia sanitaria para hacer frente al Coronavirus Covid-19, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

Por lo expuesto el Alcalde Municipal de Coyaima,

DECRETA:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el territorio del Municipio de Coyaima, a partir de la publicación de este Decreto, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio del Municipio de Coyaima, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en el Decreto 593 de fecha 24 de abril de 2020 expedido por el señor Presidente de la República de Colombia, se adoptan las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las habitantes y personas que transitoriamente se encuentren en el Municipio de Coyaima, adoptada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de apuestas permanentes: chance y lotería, y a servicios notariales.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales. humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para Hogares, el Hospital San Roque, Puestos de Salud y demás Establecimientos de atención de Salud, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
- 8. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 10. Los servicios funerarios y entierros.*
- 11. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (1) Insumos para producir bienes de primera necesidad; (2) Bienes de primera necesidad: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población, (3) Reactivos de laboratorio, y (4) Alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de esto bienes.*

12. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos, fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica.*

Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

13. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, tiendas de barrio, bodegas, supermercados mayoristas y minoristas y locales comerciales. Se podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*

14. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

15. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Municipio que sean estrictamente necesarias para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Municipio.*

16. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, que ejerzan alguna función temporal en el Municipio.*

17. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

18. *Las actividades de descargue público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

19. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*

20. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

21. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

22. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

23. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.*

24. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

25. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia pueda debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

26. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el municipio.*

27. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad a las entidades públicas o privadas.*

28. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (1) Servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (2) De la cadena logística de suministros y el abastecimiento de hidrocarburos, combustibles líquidos, y gas natural, (3) De la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento y suministro de minerales, y (4) El servicio de internet y telefonía.*

29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, operaciones de juegos de suerte y azar, de apuestas permanentes, Chance y Lotería, transporte de valores y actividades notariales y la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.*
30. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
31. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población, en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
32. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
33. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
34. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, subsidios, prestaciones económicas públicos y privados; y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
35. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
36. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*
37. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fije el Alcalde Municipal en otro acto administrativo.*

En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.
38. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*
39. *El funcionamiento de la Comisarías de Familia y de las Inspecciones de Policía del Municipio de Coyaima, así como los usuarios de éstas.*
40. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas.*
41. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes Ministerios y Entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 6. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte del Alcalde Municipal de Coyaima, serán previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

Artículo 4. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, la Alcaldía Municipal, Empresa de Servicios Públicos de Coyaima "Empucoy" y Empresas de orden privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen la funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Artículo 5. Movilidad. Se garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio municipal, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3.

Se permite el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Se prohíbe en todo el territorio del Municipio de Coyaima el consumo de bebidas embriagantes, incluida la chicha en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la publicación de este Decreto hasta las cero (0-0h) horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. Garantías para el personal médico y del sector salud. El alcalde Municipal de Coyaima garantiza que no se impedirá, ni obstruirá, ni restringirá el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejercerán actos de discriminación en su contra.

Artículo 9. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que lo sustituya, modifique o derogue.

Artículo 10 Vigencia. El presente Decreto rige a partir desde su publicación.

Dado en la Alcaldía Municipal de Coyaima, a los veintisiete (27) días de abril de dos mil veinte (2020).

WILLIAM WALTER LUNA YARA
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 18 de mayo 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 recibió la siguiente intervención:

2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio, al señalar que 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus; luego, que a

través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; que el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Social, y Ecología por el término de 30 días calendario; que el Departamento del Tolima mediante el Decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas, para luego, a través del Decreto 293 declarar la calamidad pública. Luego, se expidieron los Decretos 418 y 420, por los cuales se dio instrucciones en materia de orden público, así como el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual también se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y en el mantenimiento del orden público, tomando como fundamentos normativos comunes entre dichos decretos el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Señaló también que, luego se expidió el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia y el mantenimiento del orden, y el día 24 de abril, se expidió con el mismo objetivo, el decreto 593 utilizando, en ambos casos, como referentes normativos los ya señalados Decretos 418, 420 y 457 de 2020.

Afirmó por otra parte, que el Estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional, no obstante, el estado de emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020.

Continúo con una breve referencia sobre los estados de excepción, concretamente con el declarado por el Gobierno Nacional con fundamento en la pandemia, así como, con la explicación del concepto de policía administrativa y su contexto en el marco del Estado de excepción, aclarando que estas facultades o potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante – en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del artículo 296 de la CP – son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, señaló que dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía. Por tanto, su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Advirtió que luego de declarado el Estado de Emergencia, Social y Ecológica – Decreto 417 de 2020 - por parte del Gobierno Nacional, se expidieron los Decretos 418, 420, 457, 531 y 593 de 2020, en los cuales se pueden observar que sus contenidos no se fundaron en las facultades propias del Estado de Excepción, sino en normas que consagran potestades ordinarias de policía administrativa, por consiguientes asegura que no pueden considerarse formalmente decretos legislativos.

Siguió su intervención, señalando que el ámbito de conocimiento del medio de control inmediato de legalidad corresponde a i) medidas de carácter general, en ii) ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Establecidos esos parámetros y procediendo con el análisis del caso concreto, afirma que para considerar si acto objeto de estudio es del ámbito de conocimiento del control inmediato de legalidad, debe establecerse si se trata de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre los dos primeros requisitos, concluye que su configuración no ofrece duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o

concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal. Así mismo, afirma que el decreto fue expedido por el Alcalde Municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de atender la situación del COVID-19 en su jurisdicción, tomando como fundamentos normativos disposiciones relacionadas con facultades de policía administrativa ordinarias, tales como las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 pero concretamente el decreto nacional 593 de 2020, lo que permite colegir que no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas, y por tanto, se ajusta a los parámetros de la función administrativa.

Respecto del tercer elemento, afirma que debe efectuarse un análisis especial, dado que la norma territorial objeto de estudio fue expedido el 27 de abril de 2020, es decir, cuando ya no estaba en vigencia el estado de excepción, pues este había sido declarado por el Decreto 417 desde el 17 de marzo de 2020 con una vigencia temporal de 30 días calendario, por tanto, su vencimiento se materializó el día 16 de abril del presente año, sin que fuese prorrogado.

Sin embargo, precisa el Ministerio Público que dicho argumento no sería suficiente para predicar la imposibilidad de la estructuración de este requisito, pues es posible que en vigencia del estado de excepción y con fundamento en el mismo se expidieran decretos legislativos cuya duración en el tiempo superara el ámbito temporal del propio estado de excepción, ello en aras de adoptar medidas que permitieran superar la crisis que generó su declaración y evitar la extensión de sus efectos.

En esa medida, explicó que el Gobierno Nacional adoptaría mediante decretos legislativos las medidas necesarias para conjurar la crisis que llevó a su declaratoria, no existiendo al día 27 de abril de 2020 decretos legislativos sobre esta materia, dado que los decretos 418, 420 y 457 de marzo de 2020, 531 y 593 de abril del mismo año, tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía administrativa.

Resaltó que con antelación desde el día 12 de marzo de 2020, se había declarado por el Ministerio de Salud la Emergencia Sanitaria con fundamento en lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, así mismo que a nivel departamental se habían adoptado medidas en el marco de la emergencia, tal como se puede apreciar en el decreto 292 del 16 de marzo emanado del Departamento del Tolima.

De otra parte, señala que los antecedentes previos a la expedición del decreto materia del estudio, concretamente la declaratoria del estado de emergencia por el Ministerio de Salud, su contenido, los fundamentos normativos en los cuales se sustentan la autoridad territorial su expedición y que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo de eventos pueden adoptarse, sumado a que el Decreto 593 de 2020, en el cual expresamente se sustenta, no tiene el carácter legislativo, permite colegir al agente del Ministerio Público que no se trata del ejercicio de facultades para desarrollar decretos legislativos en el marco del estado de excepción, sino que surgen del ejercicio de potestades ordinarias y desarrolladas en un marco jurídico ya preexistente.

Bajo esa interpretación, concluyó el Ministerio Público que el control de legalidad no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de legalidad del acto expedido por el Municipio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de

la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 056 del 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Coyaima (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

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

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

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

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

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 056 del 27 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Coyaima (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.

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

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 056 del 27 de abril de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición tomaron varias medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y la mitigación del virus Coronavirus COVID-19, entre ellas, el aislamiento preventivo obligatorio entre el 27 de abril de 2020 al 11 de mayo de 2020, limitó totalmente la circulación de personas y vehículos en el Municipio dentro de ese período, excepto 41 casos o actividades en donde se permitirá la circulación, prohibición de consumo de bebidas embriagantes, entre otras; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Coyaima (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

El Decreto No. 056 del 27 de abril de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Coyaima (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 056 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. 056 de 27 de abril de 2020, se observa que tuvo como sustento: **i)** el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, por medio del cual el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre 27 de abril al 11 de mayo de 2020 y determinó 41 actividades económicas exceptuadas del aislamiento.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 49 superior, a través del cual se señala que la atención en salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de salud; **ii)** 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; **iii)** el 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 le asigna la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente, especialmente en relación con el orden público, pero específicamente, resaltó la contenida en el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, ordenó a los Gobernadores y Alcaldes adoptar las medidas necesarias para la correcta ejecución del aislamiento preventivo obligatorio; **iv)** así como el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada, atribuciones del Presidente de la República.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 056 de 2020, el Alcalde Municipal de Coyaima dispuso las siguientes medidas: 1) adoptarse las instrucciones y medidas que en materia de orden público fijó el Presidente de la República en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020; 2) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas del municipio a partir del

27 de abril al 11 de mayo de 2020; 3) limitó la circulación de las personas y vehículos durante ese periodo, salvo las 41 excepciones que fueron debidamente descritas en el acto objeto de estudio; 3) prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio durante ese periodo; 4) se determinó que los empleados o contratistas de la Alcaldía Municipal, la Empresa de Servicios Públicos de Coyaima – Empucoy-, y las empresas de orden privado cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 056 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, las facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de las medidas adoptadas en el orden nacional, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Ahora bien, comparte esta Sala Plena el criterio expuesto por el Ministerio Público al concluir que los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020, no son Decretos Legislativos: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

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

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

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

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

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

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

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

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

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

(..)"

Igualmente, si observamos las consideraciones del Decreto 457, 531 y 593 de 2020, es posible concluir que no fueron expedidos 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 189 numeral 4 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.”

Especialmente, se fundamentan en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, y facultades fijadas en las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016, 1751 de 2015.

De ahí que, las medidas adoptadas por el Presidente de la República obedecen a facultades que no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de

excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aún a pesar de que dichas medidas efectivamente tienen impacto en situaciones como las que se están viviendo actualmente.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Coyaima en uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de restricción de circulación de personas y vehículos, aislamiento preventivo obligatorio, prohibición del consumo de bebidas embriagantes, entre otras medidas, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Alcalde según el artículo 315 de la Constitución Política, las Leyes 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, y la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14, 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 conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 056 de 27 abril de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó a la modificación de la prestación del servicio de la administración de justicia a través de los medios electrónicos y modalidad de trabajo en casa, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento también con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011⁷.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional, 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 al Decreto No. 056 del 27 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Coyaima (Tolima).

⁷ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados⁸,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara Voto

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

⁸ Advierte la Sala de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.