

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020).

Referencia: CA-00279
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
Acto administrativo: DECRETO 441 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 “*Por medio del cual se prorroga hasta el 11 de mayo de 2020 las medidas adoptadas mediante Decreto 0322 del 23 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 428 de Abril 12 de 2020 y se deroga el Decreto 440 de 2020*”

La Directora del Departamento Administrativo –Asuntos Jurídicos del Departamento del Tolima remitió vía correo electrónico a la Oficina Judicial - Reparto, la copia del Decreto 0441 del 24 de abril de 2020, con el fin que se imprima el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, correspondiendo su estudio al suscrito Magistrado el día 21 de mayo de 2020 conforme al acta individual de reparto de la fecha, identificada con secuencia número 914.

Una vez analizado el mentado acto en contexto con el marco normativo que rige la materia, considera la Sala Unitaria que no es viable avocar su conocimiento, por los motivos que se pasan a exponer:

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En desarrollo de tal mandato superior, el legislador expidió la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de Excepción”, que en su artículo 20 dispone:

*“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán*

los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” (Subraya fuera del texto original)

Este precepto fue desarrollado asimismo en el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011. Por su parte, el artículo 151-14 *ibídem*, otorgó la competencia para conocer en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales del lugar donde se expidan.

A partir de la claridad del canon legal en cita, se puede concluir que el control judicial excepcional debe cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

- i)* Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)* Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)* Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos².

Ahora bien, el Decreto 441 de 2020 expedido por el cual el Gobernador del Departamento del Tolima concretamente resolvió:

(...)

¹ **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

² Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

ARTICULO PRIMERO: Derogar el contenido del Decreto 440 de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: Ampliar el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Departamento del Tolima, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, 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.

Paragrafo Unico: Adopten las medidas de aislamiento previstas en el artículo 3 del Decreto 593 de 2020.

ARTICULO TERCERO: La Secretaría del Interior rendirá el informe a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO CUARTO: Las entidades del sector público y privado deberán adoptar la estrategia de trabajo en casa de los empleados y contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo u otras similares.

ARTÍCULO QUINTO: Instar a los Alcaldes del Departamento del Tolima a adoptar medidas que permitan garantizar el pleno y efectivo ejercicio de derechos al personal médico y demás personal vinculado con la prestación del servicio de la salud.

ARTÍCULO SEXTO: A través de la Secretaría del Interior, deberá coordinarse con la Policía Nacional a aplicación de estas medidas.

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

El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Nuestro ordenamiento jurídico ordinario dispone que para conservar el orden público las entidades territoriales deben atender las instrucciones y órdenes que imparta como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa el Presidente de la República³, deviniendo precisamente de éste a través del Decreto No.593 del 24 de abril de 2020, la directriz encaminada a ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, con algunas excepciones, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos abiertos y establecimientos de comercio, las sanciones a imponer a quienes desobedezcan, entre otras, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Es así como de la revisión minuciosa del acto administrativo allegado en contexto con el Decreto No.593 de fecha 24 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República, evidencia la Sala Unitaria que los mismos fueron proferidos en ejercicio de las facultades administrativas ordinarias consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política⁴, la Ley 136 de 1994⁵, y la Ley 1801 de 2016 “Por

³ **ARTICULO 189 superior** “ Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. (...)

⁴ **ARTICULO 315.** *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. (...)*

3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representado judicial y extrajudicialmente; (...)*

la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, que permiten a las autoridades nacionales y territoriales adoptar una serie de medidas para el correcto manejo del orden público; más no en virtud de las facultades excepcionales contempladas en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, decretado en el Decreto 417 de 2020 y mucho menos como desarrollo de un decreto legislativo.

Como refuerzo de lo anterior, encontramos que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 con el cual se decretó el estado de excepción surtió efectos sólo por un término de 30 días desde su publicación, hasta el 17 de abril de 2020 y el Decreto 441 de 2020 allegado a las presentes diligencias fue proferido por el Gobernador del Tolima el 24 de abril de 2020, es decir por fuera del amparo del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, justamente porque se trata de una medida restrictiva que contempla la legislación ordinaria, sin necesidad de estar precedida de un estado de excepción.

Se debe aclarar que actualmente nos encontramos en Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República el 6 de mayo de 2020 a través del Decreto No. 637, por un término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del referido acto administrativo, por lo que irá hasta el 6 de junio de 2020.

Lo anterior es suficiente para no avocar conocimiento del presente asunto, ya que la norma que otorga la competencia a la jurisdicción contenciosa administrativa para conocer del medio de control inmediato de legalidad, está condicionada a que el acto analizado se expida como desarrollo de un decreto legislativo durante un un estado de excepción, el cual, se itera, para la fecha de expedición del Decreto 441 de 2020 ni siquiera existía.

No significa lo anterior que el acto administrativo no pueda ser objeto de ningún medio de control, únicamente que el precedente no es el contemplado en el artículo 136 del C.P.A.C.A.

En mérito de lo expuesto, se

⁵ **“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** *Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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.

(...)”

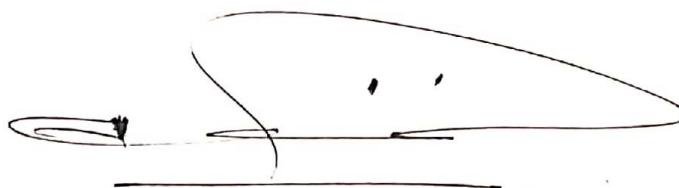
RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto 441 del 24 de abril de 2020 proferido por el Gobernador del Departamento del Tolima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y adelantar la publicación en el sitio web habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para estos asuntos.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the right side and a smaller loop on the left side, with a horizontal line underneath.

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Magistrado