



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

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00002  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE SAN ANTONIO  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 042 DE 20 DE MARZO DE 2020  
Y DECRETO 044 DE 22 DE MARZO DE  
2020  
**TEMA:** TOQUE DE QUEDA - COVID 19

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

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

- Decreto No. 042 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19.
- Decreto No. 044 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19.

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE SAN ANTONIO remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados el día 25 de marzo de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del

Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

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

### DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive, es del siguiente tenor:

Decreto No. 042 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19:

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO, TOLIMA,*

*En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales, en especial las contenidas en los artículos 2, 209 y 315, así como las legales, contenidas en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, y*

#### CONSIDERANDO

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

*Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.*

*Que el artículo 49° ibídem clasifica la Salud como un servicio público a cargo del Estado, quien debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud.*

*Que el artículo 95 numeral 2° ibídem establece: "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta*

*Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (..)".*

*Que el artículo 209 ibídem establece que la función administrativa está al servicio de /os intereses genera/es y se desarrolla/a con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*

*Que el artículo 288 de la misma Carta señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

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

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

*Que a la luz de lo instituido en el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, es responsabilidad del Estado, "respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud'. No obstante, el artículo 10 del citado cuerpo normativa, consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad"*

*Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, menciona que las 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".*

*Que, en suma de lo anterior, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, atribuye competencia extraordinaria de Policía a las Gobernadores y Alcaldes para que, ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias,*

*calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.*

*Que el COVID-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, para lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de las posibles cases y el tratamiento de las casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.*

*Que, con todo ello, se tiene que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV). El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano. Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar), y en los casos mas graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte. Que, en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional y ahora departamental, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y como la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.*

*Que, a la fecha, el Ministerio de Salud ha confirmado que en el departamento del Tolima ya se han registrado dos casos de COVID-19, y ello, a la postre, significa un riesgo para la comunidad de San Antonio, Tolima.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la*

*emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.*

*Que en la parte motiva del Decreto No. 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indicó que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un brote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento", para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.*

*Que, posteriormente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza Presidente de la República.*

*Que el referido Decreto señala en el parágrafo 1° del artículo 2°, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la república"*

*Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional No. 417 de 2020 el Presidente de la República serial entre el título de "Medidas", que una de las principales recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.*

*Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el COVID-19 se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el país y atendiendo en orden público se deben adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación.*

*Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los casos confirmados de COVID-19 en el departamento del Tolima por parte del Ministerio de Salud, resulta necesario adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento a través de la medida de toque de queda; desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 P.M. hasta el martes 24 de marzo hasta las 6:00 A.M., para garantizar el aprovisionamiento de los hogares de San Antonio, Tolima.*

*Que el gobierno departamental del Tolima, en cabeza del Sr. Gobernador expidió el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, a través del cual instó a todos los alcaldes de los municipio del Departamento del Tolima a decretar toque de queda en las respectivos territorios de su jurisdicción, tanto en el área urbana como rural, desde el día 20 de marzo de 2020 a las 7.00 pm hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6.00 am.*

*Que estas medidas transitorias están conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020. Que, por lo expuesto, se*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO. DECRETAR toque de queda en todo el territorio del Municipio de San Antonio, Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes, por el día 20 de marzo de 2020 a partir de las 7:00 p.m. hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 a.m., como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en esta jurisdicción de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente Acto.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el periodo que comprende esta prohibición, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. Sin embargo, estos establecimientos no podrán permitir la aglomeración de público superior a cincuenta (50) personas al interior o exterior del mismo.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. La presente restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseos e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. Sin embargo, estos establecimientos no podrán permitir la aglomeración de público superior a cincuenta (50) personas al interior o exterior del mismo.*

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

- *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, mayor de dieciocho (18) años y menor a sesenta (60) años.*
- *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*
- *Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales.*
- *Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.*
- *Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*
- *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso de 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 o labores:*

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

*(...)*

*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.*

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

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

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

*ARTÍCULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 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 SEXTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente Decreto, continúan vigentes durante el término previsto en el artículo 1º del presente Acto.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO. El presente Decreto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto No. 420 de 2020.*

*ARTÍCULO OCTAVO: Ordenar a la Secretaría de Gobierno Municipal coordinar con la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el presente acto administrativo.*

*ARTÍCULO NOVENO: Comunicar el presente Decreto al Ministerio del Interior para lo de su competencia*

*ARTÍCULO DÉCIMO: El presente Acto Administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.*



Decreto No. 044 de 22 de marzo de 2020 por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19.

*EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO, TOLIMA,*

*En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales, en especial las contenidas en los artículos 2, 209 y 315, así como las legales, contenidas en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, y*

#### *CONSIDERANDO*

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

*Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.*

*Que el artículo 49° ibídem clasifica la Salud como un servicio público a cargo del Estado, quien debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud.*

*Que el artículo 95 numeral 2° ibídem establece: "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)"*

*Que el artículo 209 ibídem establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*

*Que el artículo 288 de la misma Carta señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

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

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

*Que a la luz de lo instituido en el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, es responsabilidad del Estado, "respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud". No obstante, el artículo 10 del citado cuerpo normativo, consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, "propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad"*

*Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son "conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".*

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

*Que el COVID-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, 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.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.*

*Que, con todo ello, se tiene que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV)*

*El COVID-19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano. Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar), y en las cases más graves, pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte.*

*Que, en la actualidad, coma consecuencia de la presencia del COVID-19 el territorio nacional y ahora departamental, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y coma la información disponible sobre el COVID-19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.*

*Que, a la fecha, el Ministerio de Salud ha confirmado que en el departamento del Tolima ya se han registrado cuatro casos de COVID-19, y ello, a la postre, significa un riesgo para la comunidad de San Antonio, Tolima.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.*

*Que en la parte motiva del Decreto No. 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indicó que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un brote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento", para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta*

*esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.*

*Que, posteriormente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria par causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza Presidente de la República.*

*Que el referido Decreto serial en el parágrafo 1° del artículo 2°, que las disposiciones que para el manejo del orden publico expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la república"*

*Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional No. 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", que una de las principales recomendadas para la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.*

*Que en consideración a que la situación epidemiológica causada par el COVID-19 se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el país y atendiendo en orden público se deben adoptar medidas adicionales y complementarias para mitigar su propagación.*

*Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a las cases confirmados de COVID-19 en el departamento del Tolima par parte del Ministerio de Salud, resulta necesario adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento a través de la medida de toque de queda; desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 P.M. hasta el martes 24 de marzo hasta las 6:00 A.M., para garantizar el aprovisionamiento de las hogares de San Antonio, Tolima.*

*Que el gobierno departamental del Tolima, en cabeza del Sr. Gobernador expidió el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, a través del cual instó a todos los alcaldes de las municipio del Departamento del Tolima a decretar toque de queda en los respectivos territorios de su jurisdicción, tanto en el ~rea urbana como rural, desde el día 20 de marzo de 2020 a las 7:00 pm hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 am.*

*Que el día 21 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima expidió el Decreto No. 0321 por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 0305 del 19 de marzo de 2020, extendiendo la medida de*

*toque de queda hasta el día martes veinticuatro (24) de marzo a las 23.59 horas en el departamento del Tolima.*

*Que estas medidas transitorias están conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020.*

*Que, por lo expuesto, se*

#### DECRETA

*ARTÍCULO PRIMERO: AMPLIAR la declaratoria de toque de queda ya decretada en todo el territorio del municipio de San Antonio, Tolima, tanto en el área urbana como rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes, desde el día 20 de marzo de 2020 a partir de las 19:00 horas, hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en esta jurisdicción, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente Acto.*

*PARÁGRAFO: Durante la vigencia del presente acto administrativo se seguirán aplicando las demás disposiciones contenidas en el Decreto No. 042 de 20 de Marzo de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría de Gobierno Municipal coordinar con la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el presente acto administrativo.*

*ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR el presente Decreto al Ministerio del Interior para lo de su competencia*

*ARTÍCULO CUARTO: El presente Acto Administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.*

#### TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 26 de marzo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

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

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

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

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

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Adujo que no debía continuarse con el presente trámite, al ser el control inmediato de legalidad un control previo excepcional, y teniendo en cuenta que efectivamente los Decretos asignados a su Despacho para impartirles el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA no cumplen con los requisitos establecidos en este precepto.

Advierte, que los actos administrativos remitidos para su control, no fueron dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, sino que se refieren a medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, siendo proferidas en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

Lo anterior, sin perjuicio del control judicial que se pudiera ejercer sobre dichos actos administrativos a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en Ley 1437 de 2011.

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, a través del Doctor William Cruz Rojas, solicita se declare que los decretos en revisión en este control de legalidad se encuentran ajustados a derecho.

En relación con los presupuestos de procedencia del medio de control, asegura que se trata de actos de carácter general, expedidos por el alcalde municipal, en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante el Estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020, dando aplicación a las medidas de distanciamiento social y aislamiento a las que hace relación en su parte motiva.

En cuanto al cumplimiento de requisitos de forma y fondo, asegura, que fueron suscritos por el alcalde municipal, contando con elementos como identificación, número, fecha, identificación de las facultades de quien lo expide, consideraciones y un articulado. Además, manifiesta que las medidas adoptadas se encuentran incluidas en aquellas enlistadas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, orientadas a prevenir la propagación del virus.

Indica, que las medidas adoptadas tienen carácter transitorio al limitar el periodo entre el 20 y 24 de marzo de 2020, siendo proporcionales a los motivos que le sirvieron de causa.

Por último, indica que no se advierte que el articulado viole norma alguna, en especial las contenidas en el Decreto No. 417 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el estado de excepción y los decretos legislativos expedidos en su vigencia.

## **CONSIDERACIONES**

### **PARTE PROCESAL – COMPETENCIA**

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

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

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

***“- En cuanto a su forma***

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

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

***- Respecto de su contenido sustancial***

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

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

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

***- En lo relativo a su control***



*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

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

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

Respecto a las características específicas, adujo:

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

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

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

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

## **ESTUDIO SUSTANCIAL**

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

de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, de la siguiente manera

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

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

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

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

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

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

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

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

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

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

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

*indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman<sup>3</sup>. (Subrayado fuera del original)*

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

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

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

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

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

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

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

---

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

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

Revisados los Decretos No. 042 de 20 de marzo de 2020 y No. 044 de 22 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de San Antonio, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece los fines esenciales del Estado y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; el artículo 48, que consagra que la Seguridad Social es un servicio de carácter obligatorio; el artículo 49 que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 95, numeral 2, que establece el principio de solidaridad social; el artículo 209 que indica que la función administrativa está al servicio de los intereses generales; el artículo 288 que estipula la forma en que se distribuyen las competencias atribuidas a los niveles territoriales y el artículo 315, numerales 3, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.
- La Ley 1751 de 2015, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, artículo 44º que establece el deber de los municipios de dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción.
- La Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, artículo 5º., que establece la responsabilidad del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; y el artículo 12 que dispone que los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial

- La Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, artículo 202 que atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.
- La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en cuanto establece en el numeral 1°. Declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.
- Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional dispone que la dirección del 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, estará en cabeza del Presidente de la República.
- Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020, por el cual se establecen instrucciones que deben ser tenidas en cuenta los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular
- Decretos Departamentales No. 0305 de 19 de marzo de 2020, por el cual el Gobernador del Tolima instó a todos los alcaldes de los municipios del Departamento del Tolima a decretar toque de queda desde el 20 de marzo de 2020 a las 7:00 p.m. hasta el 24 de marzo de 2020 a las 6:00 a.m.; y el Decreto No. 0305 de 21 de marzo de 2020 que prorrogó los efectos hasta el día martes 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de San Antonio decretó toque de queda en todo el territorio del Municipio, tanto en el área urbana como rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes, desde el día 20 de marzo de 2020 a partir de las



19:00 p.m. hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 a.m. ampliada hasta las 23:59, aduciendo que se realiza como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento, con la finalidad de prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en dicha jurisdicción.

.Se exceptuó de dicha prohibición aquellas personas y vehículos indispensables para la realización de actividades tales como abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad, prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud, cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales, asistencia a consultas pediátricas o geriátricas, entre otras.

De igual forma, se dispuso la prohibición de circulación por las vías municipales del perímetro urbano del servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), durante el mismo periodo, permitiendo solamente la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios o labores como atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, abastecimiento y distribución de combustible, servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias, etc.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de San Antonio, se advierte que el único decreto legislativo que guarda relación con la medida impuesta es el expedido por el Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto que fue proferido con la firma de todos los ministros, en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994, considerando necesario adoptar requerimientos de rango legislativo estableciendo medidas para:

- Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.
- Creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME

- Reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías - FNG
- Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19
- Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, así como medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- Analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.
- Buscar mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- Convertir las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.
- Promover la industria y el comercio del país
- Flexibilizar la obligación de atención personalizada al usuario, permitiendo la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011
- Garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, posibilitando flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- Autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el 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 nuevo coronavirus COVID-19.
- Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías
- Garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.
- Autorizar al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias.

Ahora bien, analizadas las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y lo ordenado por el Municipio de San Antonio en los Decretos objeto de control inmediato de legalidad, cabe advertir que estos no son

desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fueron proferidos por el burgomaestre en virtud de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes, en su calidad de autoridades de policía, para mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

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

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

*b) En relación con el orden público:*

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

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

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

***b) Decretar el toque de queda; (...)**” (Negrillas fuera de texto)*

Además, conforme a las competencias municipales como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres, tal y como lo indica el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*:

***Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes.** Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de San Antonio, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el toque de queda y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, incluso si no se había declarado el estado de excepción, la cual implemento en concurrencia con el gobierno

departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio de San Antonio al decretar el toque de queda es considerada una potestad ordinaria conferida por el legislador, adoptadas al contener órdenes de carácter policivo que pueden ser expedidas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, los Decretos No. 042 de 20 de marzo de 2020 y No. 044 de 22 de marzo de 2020 proferidos por el Municipio de San Antonio no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>4</sup>.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

## DE C I S I Ó N

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

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad frente a los Decretos No. 042 de 20 de marzo de 2020 y No. 044 de 22 de marzo de 2020 proferidos por el Alcalde del Municipio de San Antonio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

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

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

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

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

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

***BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS***

***LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA***

***CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ***

***JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO***

***ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA***

***JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA***  
***- Aclara voto -***

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Ibagué, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00002  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE SAN ANTONIO  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 042 DE 20 DE MARZO DE 2020 Y DECRETO 044 DE 22 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** TOQUE DE QUEDA - COVID 19

**Aclaración de voto**  
**Magistrado JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.**

Una vez más reitero mi posición conceptual sobre la manera de fallar los medios de Control Inmediato de Legalidad en los casos en los que se admitió el medio de control sin competencia para ello; por efectos prácticos, asumo entonces la posición de la mayoría. En razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00001, M.P. LUÍS EDUARDO OLAYA COLLAZOS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020, Asunto: “Por el cual se dictan medidas de protección frente al CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones” que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El suscrito Magistrado sostiene la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>5</sup> y 243<sup>6</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>5</sup> “DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo [243](#) de este Código serán de la sala,

En efecto, luego de verificar que el trámite dado en la Corporación para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, dado a **i. “Las medidas de carácter general”, ii. “que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa” pero que no fueran** **iii. “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”**; lo procedente era declarar la nulidad de lo actuado y no con sentencia del **Control Inmediato de Legalidad**<sup>7</sup>.

Es decir, la sentencia dictada por los vericuetos del artículo 185 Ib. resulta inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de **Control Inmediato de Legalidad**; por lo tanto, lo jurídicamente atendible era reconocer la **falta de competencia** para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

---

*excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”.*

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

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

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

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

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

<sup>7</sup> Artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-11 y 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94** de la Corte Constitucional.



En este asunto, sin embargo, la advertencia del ponente no se verificó con el auto de asunción de competencia y admisión del trámite, sino al momento de proyectar el fallo, razón por la cual, propone dictar sentencia determinando **“DECLARAR IMPROCEDENTE”** el control inmediato de legalidad frente al acto administrativo de la referencia, y seguidamente establecer que 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.

Y la razón de ello, dice que la normativa que le dio sustento al acto analizado no proviene de un Decreto legislativo, sino de sus facultades ordinarias de la materia que se ocupa el acto territorial y de Decretos nacionales ordinarios o reglamentarios *-expedidas en ejercicio de la función administrativa-*; razón por la cual considera insatisfecho 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 declara.

Coincide con el Concepto del Ministerio público.

Y ciertamente, los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo<sup>8</sup>, 420 de marzo<sup>9</sup>, 457 del 22 de marzo<sup>10</sup>, 531 del 8 de abril<sup>11</sup>, 536 de abril<sup>12</sup> y 593 del 24 de abril del 2020<sup>13</sup>, entre otros, dictados en el curso del *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*-, no son Decretos legislativos, son meros decretos reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos **a.** no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, concepto de Gobierno Nacional; y, **b.** porque corresponden a medidas de

---

<sup>8</sup> *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*

<sup>9</sup> *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.*

<sup>10</sup> *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*

<sup>11</sup> *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.*

<sup>12</sup> *“Por el cual se modifica el Decreto [531](#) del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.*

<sup>13</sup> *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.*

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-; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno<sup>14</sup> durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que tienen reserva de ley<sup>15</sup> y, por lo tanto, solo es competencia del ejecutivo abordar estas temáticas en virtud del estado de emergencia a través de los Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de la movilización, con poderes de policía administrativa, como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por lo tanto, se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia<sup>16</sup>; en otros casos, y con la aversión a “*inhibirse*” para decidir de fondo

---

<sup>14</sup> Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “*El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*

*El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.*

*El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”.*

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “*Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables*”.

<sup>15</sup> El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

<sup>16</sup> Ponencia del Magistrado José Aleth Ruíz Castro.

las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de **declarar** improcedente el control inmediato de legalidad<sup>17</sup> frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces. **b. declarar** probada de oficio la excepción de mérito denominada “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” en relación con el acto administrativo<sup>18</sup>, y como consecuencia de ello, **abstenerse** de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general. Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

En un Estado Social y Democrático de Derecho, los asuntos competenciales resultan ser la base de la función pública; por ello considero que los jueces no estamos sino para resolver auténticos problemas jurídicos, lo que, desde luego, implica cierta actualidad o vigencia del problema, máxime tratándose de las llamadas acciones públicas, como los medios de control de **i.** Nulidad o de **ii.** Nulidad por inconstitucionalidad, y obviamente, el **iii.** Control Inmediato de Legalidad, de los que se desprende un control a partir del universo del ordenamiento, aunque evidentemente, la proposición del concepto de violación y de las normas violadas, guíen la función judicial en los dos primeros, y la racionalidad, del tercero.

Si tenemos aceptado que el presupuesto procesal de competencia es el inicio de la estructura de la sentencia, no se ve la razón por la cual deba dictarse sentencia en esta causa; máxime que la declaratoria de nulidad de lo actuado por rituarse pretermitiendo íntegramente la instancia, obviamente es el camino jurídicamente posible en el escenario procesal iniciado por fuera de la competencia funcional -y objetiva-.

Como la incompetencia funcional es una causal de nulidad insubsanable - artículo 144 inciso final del C.G. del P.- en el auto que declare la nulidad,

---

<sup>17</sup> Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya.

<sup>18</sup> Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva.

debería indicar cuál es la actuación afectada por ésta y **si debe renovarse** -como en este caso, que resulta ostensible-.

Esta vez, por efectos prácticos, y desde la ponencia que elaboró el H. Magistrado Luís Eduardo Collazos Olayo - CA-00001, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020-, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

### Potestad Legislativa y Reglamentaria

La facultad legislativa está atribuida expresamente al Congreso, quien goza además de la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes (artículo 150, ords. 1 y 2 Superior)<sup>19</sup>. Esto significa que, en principio y no exclusivamente, las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes<sup>20</sup>, facultad que, sin embargo y eventualmente, se extiende a la expedición de normas con verdadera fuerza de Ley<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-710 de 2001, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992 de la Corte Constitucional.

<sup>20</sup> “Al hablar de reglamentación en general, se hace referencia a una actividad eminentemente administrativa que se refleja en la producción de actos administrativos de carácter general, que como tal, se encuentra indudablemente sujeta no sólo a la Constitución Política, sino también al ordenamiento legal en general y al control judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de que, en los eventos expresamente contemplados por la Constitución Política, el Presidente de la República u otra autoridad estatal, puedan expedir medidas reglamentarias sin la necesaria mediación de una ley y de que excepcionalmente, el Presidente de la República pueda proferir actos administrativos generales que constituyen ley, desde el punto de vista material, por expresa disposición constitucional.”; Aclaración de Voto del Consejero RAMIRO SAAVEDRA BECERRA en la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia de Agosto 14 de 2.008, Radicación No: 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230), Actor: Javier Obdulio Martínez Bossa, Demandado: Comisión Nacional de Televisión, Referencia: Acción Pública de Nulidad.

<sup>21</sup> “..., la Constitución autoriza al Gobierno a expedir decretos con fuerza de ley, situación que puede presentarse en los siguientes casos: (i) una vez decretado un estado de excepción, el Ejecutivo puede expedir decretos con fuerza de ley, que tienen vocación temporal (Estado de Guerra Exterior o de Comoción Interior), o carácter permanente (estado de emergencia) (CP arts 212 y ss); (ii) el Congreso puede conferir facultades extraordinarias temporales al Gobierno para que legisle sobre determinadas materias (CP art 15 ord 10); (iii) finalmente, el Presidente puede expedir decretos que tienen fuerza legislativa en otras situaciones puntuales.”. **Sentencia C-234/02** (Referencia: expediente D-3702, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 48 de 1968, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente

### **Lo jurídico en lontananza del principio de legalidad.**

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir “Decretos legislativos”; en esta perspectiva, el principio constitucional de legalidad es principio rector del ejercicio del poder e implica “*que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas*”<sup>22</sup>.

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por “*Guerra exterior*”<sup>23</sup>, o “*En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía*”<sup>24</sup>, ora “*Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos [212](#) y [213](#) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*”<sup>25</sup>.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República<sup>26</sup>, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

---

*de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”, Demandante: Benjamín Ochoa Moreno, Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT; Sentencia del 2 de abril de 2002).*

<sup>22</sup> **Sentencia C-710-01**; Referencia: expediente D-3287, Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 3 del artículo 85 de la Ley 99 de 1993, Actor: Ernesto Rey Cantor, Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO; Sentencia del 5 de julio de 2001.

<sup>23</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>24</sup> Artículo 213 Ib.

<sup>25</sup> Artículo 215 Ib.

<sup>26</sup> A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Los Estado de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración - nacional o territorial-, podía expedir “medidas de carácter general” como desarrollo de los aludidos Decretos legislativos<sup>27</sup>, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían “Las medidas de carácter general” **i.** “que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa” **y ii.** “como desarrollo de los decretos

---

<sup>27</sup> El Honorable Consejo, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

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

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

*(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:*

*(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia.*

*(b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

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

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

*legislativos durante los Estados de Excepción”, a través del **Control Inmediato de Legalidad***<sup>28</sup>.

Y, obviamente, los demás medios de control abstractos quedaban intangibles.

Ocurrió que esta vez, ante la pavorosa pandemia derivada del impacto de la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”, los científicos sanitarios advirtieron que el contagio se daba por la interacción social, así que la mejor manera de parar o evitar la extensión de sus efectos era con el aislamiento social.

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus<sup>29</sup>, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad<sup>30</sup> y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial<sup>31</sup>.

### **El almendrón del asunto.**

- **Los procedimientos *ad hoc*, *ad referéndum* y el principio de legalidad de las normas procesales.**

Evidentemente que la expresión “*fusilen mientras llega la orden*” solo fue una anécdota propia de nuestra guerra de independencia y que, por supuesto, en un Estado Social y Democrático de Derecho, tal predicamento resulta abiertamente

---

<sup>28</sup> Artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-11 y 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94** de la Corte Constitucional.

<sup>29</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 y PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020.

<sup>30</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

<sup>31</sup> C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

inconstitucional, como cuando inadvertidamente admitimos alguno controles inmediatos de legalidad sin advertir su improcedencia o rechazo.

Sobre la competencia -entendida como medida de distribución entre las distintas autoridades que integran la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo-, debe decirse que se rige por los principios de

- i. legalidad -es determinada por la Ley-;
- ii. imperatividad, -no es derogable por la voluntad de las partes ni de las autoridades-;
- iii. inmodificabilidad -no se puede variar en el curso de un proceso; e
- iv. Indelegabilidad -no puede ser transferida por quien la detenta-.

Y las normas procesales son principios básicos de orden público que

- a. se fundan en interés general como elementos básicos en la configuración de la relación jurídico-procesal y
- b. es una condición precedente porque el Legislador determina cuál es el funcionario y a quién le corresponde conocer o resolver un asunto específico.

De lo cual se advierten dos premisas preliminares indelegables,

1. que se cumpla a cabalidad con el requisito del Juez habilitado de la jurisdicción administrativa -unipersonal o colegiado-; y
2. ante el órgano competente entre los anteriores, según el caso en concreto; y ello es tan preciso, que la competencia se adquiere de acuerdo con los factores:
  - a) **Factor Objetivo** -Relacionado con la materia u objeto del proceso y la cuantía-,
  - b) **Factor subjetivo** -Tiene que ver con la calidad de los sujetos de la relación jurídica-,
  - c) **Factor Territorial** - Por el lugar donde debe tramitarse el proceso-,
  - d) **Factor Funcional** -Atribución de funciones a Jueces de distintos grados dentro de un mismo proceso-,
  - e) **Factor de conexión** -el Juez adquiere competencia para conocer de acciones en las que puede haber co-responsabilidad -.

El tratamiento de las irregularidades procesales en punto a la competencia, se desface con las nulidades, de las cuales, mucho se sabe, el factor funcional es insaneable, lo mismo que la pretermisión íntegra de la instancia<sup>32</sup>; en razón a ello, es necesario, liminarmente, determinar si la controversia que se somete a conocimiento del Juez administrativo es de su resorte o no, es un factor que si se resuelve de manera oportuna -en el auto admisorio del proceso, por ejemplo-, o

---

<sup>32</sup> C. G. del P., artículos 16, 136 -Par.- y 138.



**definitivamente antes de proyectar la sentencia**, evita costos a las partes y a los intervinientes y además genera ahorro en los tiempos procesales.

Cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al regular el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*.

La ponencia de la aclaro el voto, no obstante, coincide con mi pensamiento parcial de **declarar** la *“improcedencia del medio de control inmediato de legalidad”* en relación con el acto administrativo de la referencia.

Aclaro el voto porque los medios de control que el Estado ha puesto al servicio de la comunidad, en la perspectiva judicial, no pueden soslayarse; ciertamente que en el C. de P.A. y de lo C.A. se explica que el Juez le dé trámite a una demanda que se presente sin atención a los parámetros rituales que rodean los medios de control, al que *“corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada”*<sup>33</sup>; pero ello no puede hacer tránsito a una actividad judicial eficientista y so pretexto de darle efecto útil a la norma procesal que regula el **Control inmediato de legalidad** -artículo 185 Ib.-, pues las formas propias del juicios también son una garantía constitucional del debido proceso.

Es que una providencia judicial incurre en el defecto procedimental cuando el juez que la profiere desconoce, de manera absoluta, las formas del juicio<sup>34</sup>, aclarando que dichas formas propias de cada juicio tienen la importancia necesaria para develar su trascendencia, no por sí mismas, sino como un medio para garantizar el debido proceso<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Artículo 171.

Por lo pronto; el procedimiento previsto en el artículo 185 del C. de P.A. y de lo C.A., hace alusión a un trámite especial, muy especial del medio de Control Inmediato de Legalidad, que por serlo, está rodeado de unas peculiaridades tan específicas que resulta asaz problemática pretermitirlas, so pretexto de dar alcance al libre acceso a la administración de justicia.

<sup>34</sup> **Sentencia T-531 de 2010**; Referencia: expediente T-2.404.454, Demandante: Luz Marina Gómez Jiménez, Demandado: Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería y Juzgado Primero Civil del Circuito de Montería, Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO; Sentencia del 25 de junio de 2010.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Sentencia del 15 de noviembre de 2017, Radicación número: 54001-23-

Pero así explicada esa licencia judicial para acometer el estudio del Acto normativo de la referencia por esta inhóspita vía procesal, sin embargo no atraca en el puerto seguro de respeto a las formas propias del juicio.

Las facultades de los Jueces no se extienden hasta el punto de mutar las competencias de nuestra Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo; más bien lo contrario, partiendo de la premisa indiscutida de que las medidas sanitarias adoptadas por el Jeje del Estado, el Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa -artículo 115 Superior- para conjurar la crisis evidente que dolorosa y fatalmente transcurrimos en tiempos del Sars-CoV-2, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; **a.** no son las ordinarias de momentos de normalidad, época en la que el poder público contrae la perfecta extensión de las libertades públicas, entonces denominadas recurrentemente a sobrellevarse en un “*Estado social y democrático de derecho*”, **b.** la época presente impone conducir las con arreglo a un “*Estado de excepción*”, y ello es evidente porque **c.** reconozco que el Decreto legislativo 417 de 2020<sup>36</sup> tiene todo el soporte científico, sanitario, antropológico y sociológico para proteger la especie, que supone su conformidad con la espantosa pandemia que vamos en trance de superar.

Mi reparo; no obstante, viene contra la argumentación jurídica cuando proclama que se dicta sentencia de **abstenerse** de pronunciarse a través del presente medio de control excepcional respecto de la legalidad del acto administrativo territorial; no es con sentencia que se desfaca el yerro, es con un Auto interlocutorio que declare la nulidad de lo actuado desde que se asumió el estudio de la referencia.

Por eso comparto la ponencia en cuanto determina, que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el acto administrativo enviado para su revisión, procederán los medios de control pertinentes, atendiendo básicamente a que se destaca entonces que, aquellas actuaciones de la administración que no reglamentan o desarrollan la ley o la Constitución, de manera directa o indirecta, con carácter general y con efectos erga omnes, y

---

33-000-2013-00140-01 (22065), Actor: Colombia Móvil S.A. E.S.P., Demandado: Municipio de Ocaña (Santander), Auto.

<sup>36</sup> Por medio del cual, el Presidente de la República “*con la firma de todos los ministros*”, decretó el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y ordenó su promulgación, que se surtió en el Diario Oficial 51.259.

tampoco constituyen la aplicación de la ley o de los reglamentos a un caso particular y concreto, son expresiones del ejercicio de la función administrativa pero no constituyen actos administrativos y, siendo ello así, no es posible ejercer sobre estos el control inmediato de legalidad por cuanto revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo tiene un carácter de policía administrativa -que regula la tranquilidad, seguridad, salubridad y moralidad-.

La legalidad de las decisiones normativas de la Administración municipal, NO son basadas en el Estado de excepción previsto en el artículo 215 Superior; y más allá, cuando a dicha decisión llega el Tribunal Administrativo del Tolima siguiendo el trámite del proceso previsto en el artículo 185 del C. de P.A. y de lo C.A. -creado para ejercer control judicial sobre medidas de carácter general, **i. "dictadas en ejercicio de la función administrativa", y ii. "como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción"**-.

Esto es, no decidió sobre la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, tal y como fue contemplado en los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>37</sup> de la Corte Constitucional, sino que adoptó un procedimiento *ad hoc*, para lo cual se sirvió, **a.** de una partecita del aludido artículo 185, **b.** en una mixtura ideal con otra partecita del medio de control de nulidad -artículo 137 Ib.-, creando así una norma terciaria para autohabilitar al Tribunal para fallar este asunto.

Lo correcto, procesalmente hablando, era declarar la nulidad de lo actuado.

No obstante, reclamo de mi parte que en un Estado Social y Democrático de Derecho no puede haber actuación pública no susceptible de control; para el caso de autos, si bien el Ejecutivo -más preciso es llamarlo la Administración- **puede y debe** adoptar medidas con base en argumentos de conveniencia y legalidad; el ejercicio de la función jurisdiccional en cambio, solo puede basar sus decisiones en consideraciones conformes con el ordenamiento, sin embargo, el *quid* del asunto acá pasa por establecer la aplicación evidente de la excepción de inconstitucionalidad de los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>38</sup> (Marzo 18) "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público", que se dictó ejerciendo "las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere

Y, si se trata de un asunto claramente aceptado por todos en el sentido que la pavorosa emergencia tiene que ser afrontada con sólidas razones de constitucionalidad, obviamente debemos convenir que el instrumento adoptado por el Presidente y sus ministros en la noche del 17 marzo anterior, es un instrumento constitucionalmente admisible.

Entonces cabe reflexionar si toda la normativa dictada por el Ejecutivo -en sus tres cuerpos colegiados de Alto gobierno; esto es, **i.** Gobierno, **ii.** Gobierno Nacional y **iii.** Presidente y sus ministros- goza del mismo atributo de respaldo constitucional.

El juez, al expedir la sentencia, debe averiguar hasta dónde ha sido consciente de rituar sus asuntos de conformidad con los complejos laberintos que preceden a la decisión final; y obviamente, la competencia para dictar la sentencia es preliminar talanquera del bosquejo de dicha providencia.

Las formas propias del juicio son una prerrogativa abstracta que el legislador le dio al Juez para que este actúe como director y responsable del “proceso” y como “director del Despacho”, con el objeto de que pueda mantener incólume el principio de autoridad que le es esencial para el cumplimiento de sus funciones en cada caso en concreto, y con ello, vele por la concordancia y coherencia con el ordenamiento superior vigente; el ejercicio de los mismos está sujeto en todo a lo dispuesto en la Carta, que consagra el derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones, sean éstas judiciales o administrativas; por tal menester “El Estado tiene la obligación de satisfacer el derecho de todos los ciudadanos de acceder a una justicia pronta y eficaz; para ello él mismo dota a ciertas y determinadas personas físicas de ese poder, el cual ejercen de manera autónoma e independiente, sujetas únicamente al imperio de la ley; dada la singularidad de las funciones encomendadas y la importancia de las mismas para la permanencia del Estado de Derecho, es pertinente aclarar, que se trata de una atribución que se otorga a cada una de esas personas en particular, no al poder judicial en abstracto, razón por la cual es válido afirmar que los jueces no integran dicho poder, sino que ellos mismos son el poder

---

el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y en otros contenidos normativos.

(Marzo 18) [Derogado por el art. 8, Decreto Nacional 457 de 2020](#). “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, expedido por el Gobierno, “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”.

*judicial, pues en ejercicio de sus funciones poseen la potestad jurisdiccional, la cual abarca las facultades necesarias para juzgar y hacer cumplir lo juzgado”<sup>39</sup>.*

En lontananza pues, la actuación inicial del Control Inmediato de Legalidad del Acto administrativo citado en la referencia, se apartó de los requisitos formales de los artículos 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A., por lo que el trámite de un asunto estrictamente regulado resulta desatinado; porque en modo alguno se le permite ni al Juez ni a las partes, obrar con una liberalidad tal que no se compadece con la organización procesal colombiana.

**- Conclusiones.**

Las prohibiciones tomadas por el Gobierno, o por sus agentes Departamental y Municipal en armonía, han sido adoptadas para salvaguardar la vida, la salud de cada uno de los miembros de su núcleo familiar y en general de la sociedad colombiana y tolimense -razones de conveniencia que no discuto-; sin embargo esas razones de hecho chocan con las premisas de un Estado Social y Democrático de Derecho en las que se debe soportar el actuar de la administración, es decir, la Constitución y la ley, además garantizando la prevalencia del interés general sobre el particular, sin que, *in pectore*, esto desnaturalice o signifique la vulneración de algunos de los derechos fundamentales.

Los Actos normativos de la referencia no son actos administrativos **dictados como desarrollo de los decretos legislativos dictado en los Estados de Excepción**, que es el elemento normativo del tipo previsto en los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y la **Sentencia No. C-179 de 94** de la Corte Constitucional, para ejercer el específico medio de control judicial de la referencia.

El C. de P.A. y de lo C.A. autoriza su control por los linderos de Nulidad por inconstitucional y Nulidad, no por acá.

Entonces y ante el avance procesal de un asunto tramitado oficiosamente como **Control Inmediato de Legalidad**, era pertinente declarar la nulidad de lo actuado y no proferir sentencia; reitero que por efectos prácticos y ahora si, por eficiencia, asumo la posición de la mayoría. En razón a ello, en lo sucesivo, **a.**

---

<sup>39</sup> **Sentencia C-218/96** (Referencia: Expediente No. D-1114, Acción pública de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 39 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el numeral 14 del artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, Actor: Freddy A. Cifuentes-pantoja de Santa Cruz, Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORÓN DÍAZ; Sentencia de Mayo 16 de 1996).

**Expediente:**

CA-002

46

**Medio de control:**

Control inmediato de legalidad

**Autoridad que emite el acto:**

Municipio de San Antonio

aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría y **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

Con el profundo respeto por las mayorías.

**José Andrés Rojas Villa**  
**Magistrado**