



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00105
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 077 de 23 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se adopta el Decreto Presidencial No. 457 de 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio del Interior.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 077 de 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Purificación (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 3 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio el Decreto No. 077 de 23 de marzo de 2020, "Por medio del cual se adopta el Decreto No. 457 de fecha 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio del interior", a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 077 de 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Purificación (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

"DECRETO No. 0-00077 (23 de marzo de 2020)

"Por medio del cual se adopta el Decreto No. 457 de fecha 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio del interior"

EL ALCALDE DE PURIFICACIÓN - TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 señala que "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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."

Que la Constitución Política señala en su artículo 49 "... Que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley".

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones..."

Que el Artículo 315 de nuestra carta magna señala, Son atribuciones del alcalde: " ... 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador ... 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo ... ".

Que los artículos 44 y 45 superiores consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

Que el artículo 46 de la Constitución Política contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizará los servicios de seguridad social integral.

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 95 de la Constitución Política, toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad, y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que la ley 9 de 1979 en su artículo 564 señala "...Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud..."

Que el :18 de marzo el Ministerio del Interior expidió el Decreto No. 420, por medio el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que el Presidente de la República en alocución presidencial el día (20) de marzo del 2020 a las 22: 16 en donde anunció la ampliación de " ...aislamiento preventivo obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 22:59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 0:00 horas. Esta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso... ". (<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/presidenciaco.aspx>).

Que nuevamente el día 21 de marzo el Presidente de la República, conjuntamente con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa de Bogotá, en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas relacionadas con el simulacro de aislamiento para el fin de semana hasta el día martes (24) de marzo hasta las 23:59 horas, momento en el que se iniciará el aislamiento preventivo decretado por el Presidente de la Republica.

Que la administración municipal, mediante Decreto No. 0-00074 del 20 de marzo adopto medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Purificación Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid-19.

Que mediante de Decreto No. 0-00075 de 22 de marzo de 2020, se prorrogan los efectos del Decreto No. 0-00074 de 20 de marzo del 2020 y se dictan otras disposiciones.

Que el Decreto 457 el Ministerio del Interior de fecha 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generando por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que, en virtud de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *ADOPTAR totalmente el contenido del Decreto No. 457 de fecha 22 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio del Interior.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes del municipio de Purificación. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los 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 TERCERO: *Las medidas del presente acto, serán coordinadas con la Policía Nacional con el fin de la aplicación de las medidas.*

ARTÍCULO CUARTO: *Mantener inalterable las demás disposiciones que no sean contrarias.*

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

ARTÍCULO SEXTA: El presente acto rige a partir de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Purificación a los Veintitrés (23) días del mes de marzo del 2020

CRISTHIAN ANDRÉS BARRAGÁN CORRECHA
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 14 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

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

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

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

2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

A través de escrito del 17 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados los actos administrativos, advirtió que no fueron dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República 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.

Aseguró que por el contrario, si bien contienen medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues los mismos fueron expedidos 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. Sin embargo, plantea que estos actos pueden ser objeto de control judicial a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en la Ley 1437 de 2011.

2.2. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Felipe Antonio Cruz Opina allegó intervención en ejercicio del numeral 2° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en el cual indicó que el acto objeto de estudio escapa del resorte del análisis a través del control inmediato de legalidad, si bien hace alusión a la situación de público conocimiento generada por la propagación del nuevo coronavirus COVID-19, no representa un desarrollo o reglamentación de las determinaciones adoptadas en función del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Explicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de precisar en más de una ocasión que el control inmediato de legalidad se ocupa de la revisión de los actos nacidos a la vida jurídica bajo el amparo del Estado de Excepción o, como una reglamentación de los Decretos Legislativos proferidos de aquél, pues de lo contrario el ejercicio de la acción descrita en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, no será factible de desarrollarse toda vez que su apreciación por materia de legalidad de encontraría para las acciones dispuestas en los artículos 135 y 137 de la referida norma.

Afirma que al dar lectura al Decreto No. 77 del 23 de marzo de 2020, puede factiblemente dar cuenta que si bien el acto administrativo se expidió en el interregno temporal de vigencia del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica y hace alusión a aquello, no por ello *per se* puede afirmarse que existe la facultad/deber de avocar su conocimiento bajo el parámetro del control inmediato de legalidad pues para llegar a dicha consideración se requiere que sus disposiciones hayan emanada con acción de un desarrollo de los actos proferidos en el estado de excepción.

Asegura que en este caso no se desarrollan las disposiciones proferidas por el ejecutivo al amparo del estado de excepción, pareciendo entonces que el criterio que se hubiera acogido para decidir avocar el conocimiento del proceso fuese el interregno temporal dentro del cual fue expedido el acto sometido a análisis, elemento que señala no ha sido establecido por el Consejo de Estado como un parámetro de análisis, máxime porque se llegaría a la situación insostenible de someter a todos los actos administrativos que sean expedidos a un control inmediato sin estarse facultado para el efecto, lo que a su vez sobrecarga al sistema judicial y por demás resta la oportunidad de centrar los esfuerzos interpretativos y conceptuales en las disposiciones que efectivamente son merecedoras de aplicación del artículo 137 del CPACA.

Además, señala que no solo tiene el problema de la potencial saturación del sistema judicial, sino que también surge en el horizonte dos problemáticas que resaltan son la i) proscripción de sentencias inhibitorias y, ii) la fuga del estudio adecuado por intermedio del medio de control. Los dos puntos muestran una problemática aguda en la medida que, si el acto no debía decantar por medio del control inmediato de legalidad, se está adecuando un trámite bajo una acción que no debería estar llamada a conocer del mismo, obviando de esta manera que el ordenamiento dispone de herramientas propicias para adelantar estos estudios como lo es la nulidad simple. Igualmente, aseguró que como quiera que el acto no puede ser estudiado por vía del artículo 137 del CPACA, mal haría el juez en pronunciarse de fondo frente a su contenido y se encontraría en el deber de proceder a proferir fallo inhibitorio, el cual, como bien se sabe, se encuentra proscrito por el Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

En conclusión, el ciudadano indica que como el acto no debía ser aprehendido en forma inmediata para su valoración legal, la conclusión ineludible es que debe proceder lamentablemente a declararse inhibido para conocer este asunto.

2.3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto

mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente un decreto legislativo expedido en un estado de excepción.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control, efectivamente eran de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Acto que fue expedido 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.

En cuanto al tercero presupuesto, indicó que no se encuentra cumplido, toda vez que, si bien los actos fueron expedidos en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se puede afirmar que los mismos conlleven el desarrollo del decreto mediante el cual se declaró el estado de excepción o alguno de sus decretos legislativos, todo lo contrario, advierte que estos fueron dictados en ejercicio de las facultades conferidas por la constitución y la Ley, sin hacer referencia a decreto legislativo alguno.

Al respecto, señala que en el Decreto No. 77, el alcalde municipal adopta totalmente lo dispuesto en el Decreto Nacional No. 457 de 2020, y se remite también al Decreto 420 de 2020, expedidos por el gobierno nacional los días 22 y 18 de marzo de 2020; sin embargo, asegura que es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos, lo cual queda en evidencia al analizar la motivación constitucional que regulan los estados de excepción. Además, si bien estos decretos están suscritos por varios ministros y hasta un directo de departamento administrativo, la realidad es que no se encuentran suscritos por los 18 ministros del despacho, tal como lo exige la constitución nacional para los decretos legislativos. El incumplimiento de estos requisitos impide que los decretos 420 y 457 de 2020 puedan ser considerados como decretos legislativos; de tal manera que adoptar su contenido o citarlos en el decreto No. 77, no convierte a este último en acto objeto del control inmediato de legalidad.

Por esas razones, concluye el Procurador que no se cumple con el tercer requisito, y por ello, debe adoptarse una medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto de fecha 30 de marzo de 2020, mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar, o, deberá declararse inhibido para pronunciarse de fondo del presente trámite judicial.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

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

autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 077 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Purificación (Tolima); en caso afirmativo, determinar si los actos administrativos se encuentra ajustados a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 077 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Purificación (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 077 del 23 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se adoptó en su totalidad las medidas determinadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la

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

pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Purificación (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

El Decreto No. 077 del 23 de marzo de 2020 fue proferido por el Alcalde del Municipio de Purificación (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 077 del 23 de marzo, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 077 de 2020, se observa que tuvo como sustento: **i)** el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, a través del cual el Ministerio del Interior impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19; **ii)** que el Presidente de la República en alocución del 20 de marzo de 2020 anunció ampliación del aislamiento preventivo obligatorio desde el próximo 24 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, resaltando que esa decisión no suspende de ninguna manera los simulacros de aislamiento preventivo que se encontraban en curso; **iii)** el Decreto No. 0-00074 del 20 de marzo, el Alcalde de Purificación adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud de la calamidad pública y emergencia en salud en el Departamento del Tolima con ocasión del coronavirus COVID-19; **iv)** el Decreto No. 0-00075 del 22 de marzo de 2020, se prorrogan los efectos del Decreto No. 0-00074 del 20 de marzo y se dictan otras disposiciones; **v)** el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** los artículos 44 y 45 superiores que consagran que son derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, y el Estado tiene la obligación de asistirlos y protegerlos; **iii)** artículo 46 constitucional que contempla que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y les garantizarán los servicios a la seguridad social integral; **iv)** artículo 49 y 95 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas, la igual que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud u de su comunidad y obrar conforme al principio de solidaridad social, responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas; **v)** el artículo 209 constitucional que establece la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principio de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y

publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de las funciones; **vi)** el artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **vii)** la Ley 9 de 1979 en su artículo 564 al cual señala que corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar disposiciones necesarias para asegurar su adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades; **viii)** la Ley 1801 de 2016⁷ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 077 de 2020, el Alcalde Municipal de Purificación dispuso únicamente adoptar en su totalidad todas las medidas establecidas en el Decreto No. 457 de fecha 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional ordenó: 1) aislamiento preventivo obligatoria de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir del día 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020, limitando por ello, totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones para garantizar la vida, la salud, la supervivencia de los colombianos, determinando 34 excepciones; 2) la ejecución de esa medida, según el artículo 2 del Decreto 457, sería en cabeza de los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias legales, adopten las instrucciones, actos y ordenes respectivas para su cumplimiento; 3) sobre movilidad se garantizó el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la crisis sanitaria; 4) suspendió el transporte doméstico por vía aérea, excepto en los casos determinados; 5) se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercial hasta el 12 de abril de 2020.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 077 de marzo de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el gobierno nacional, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción, debido a que el Decreto No. 457 de 2020 no constituye un decreto legislativo, tal como pasa a explicarse a continuación.

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

Además de ello, al analizar con detenimiento el Decreto 418 de 2020, se puede observar que el mismo fue expedido en razón a la emergencia decretada por el Ministerio de Salud, y, en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los

⁷ Artículos 14 y 202

alcaldes y gobernadores, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, sumado a que en material de orden público los Gobernadores y Alcaldes, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

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

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

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)”

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

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

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

Lo mismo sucede con el Decreto No. 457 de 2020 que se fundamenta en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303, 315, y facultades fijadas en las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016, 1751 de 2015.

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

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Purificación hizo uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, a las determinadas en el Decreto No. 457 de 2020 que corresponde a la medida de aislamiento preventivo obligatorio, la prohibición de circulación, la prohibición de bebidas embriagantes, entre otras, por lo que el alcalde municipal ejecutó esas medidas del gobierno nacional, a través de la adopción total del Decreto No. 457, el cual como se ha indicado no constituye un decreto legislativo.

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

No significa lo anterior que el Decreto No. 077 de marzo de 2020 no puedan ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama

Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011⁸.

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

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente a los Decretos 077 del 23 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Purificación (Tolima).

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados⁹,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

⁸ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

⁹ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.