

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00167**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ESPINAL, TOLIMA**  
Acto revisado: **DECRETO No.082 DE 19 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto 082 del 19 de marzo de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Espinal, **"por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid-19 en el municipio del Espinal, Tolima"**

**ANTECEDENTES**

El día **15 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio del Espinal el **Decreto 082 del 19 de marzo de 2020 "por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid-19 en el municipio del Espinal, Tolima"** para que se realizara sobre el mismo el control inmediato de legalidad correspondiente por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (fl 1 Acta individual de reparto).

**I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

Lo constituye el **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Espinal **"por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid-19 en el municipio del Espinal, Tolima"** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 5):

**"DECRETO N0 082 DE 2020 (19 DE MARZO DE 2020)**

**POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"**

**EL ALCALDE DE EL ESPINAL TOLIMA,**

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional y*

#### CONSIDERANDO

*Que de conformidad con la Constitución Política de Colombia artículo segundo consagra los fines del Estado, y señala que las autoridades están en el deber de proteger todas las personas residentes de Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades. Que adicionalmente en el artículo 49 de la Carta Política enuncia que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de protección, promoción y recuperación de la salud"*

*Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" establece:*

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

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 418 de 2020 en su artículo 12 estableció que La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio 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.*

*Que el Presidente de la Republica expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 emitió una serie de Instrucciones a los Alcaldes del país, las cuales deberán ser adoptadas por el Municipio de El Espinal.*

*Que los artículos 200 y 201 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana desarrollan la competencia extraordinaria de Policía en los Gobernadores con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad.*

*En mérito de lo expuesto,*

#### DECRETA:

*ARTÍCULO PRIMERO. PROHIBIR en la jurisdicción del Municipio de El Espinal el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. PROHIBIR en la jurisdicción del Municipio de El Espinal las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.*

*ARTICULO TERCERO. ORDENAR en la jurisdicción del Municipio de El Espinal el toque de queda de menores de edad, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.*

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

*ARTÍCULO CUARTO. La Policía Nacional, los Inspectores Municipales de Policía, Agentes de Tránsito y Espacio público, así como los demás organismos de seguridad, velarán por la efectividad de lo dispuesto en el presente Decreto e impondrán las sanciones de acuerdo a la normatividad legal vigente.*

*ARTICULO QUINTO. El presente Decreto rige a partir de su expedición."*

## II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **23 de abril de 2020** (fls. 6 a 8), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente 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 web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibéndose concepto del Ministerio Público únicamente.

## III. PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos (fls. 15 a 31):

Se refiere, en primer lugar, a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional en relación con la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtirse para su expedición.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtirse frente a las decisiones proferidas en desarrollo de los estados de excepción y la competencia que para este control se ha establecido en cabeza de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Precisado lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control para analizar luego aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a*

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

*su implantación, iii) el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y iv) la conformidad con el ordenamiento jurídico, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.*

Luego de transcribir el acto revisado señala que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En aplicación de los presupuestos anotados sostiene que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Espinal**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

En relación con el segundo requisito, precisa que las medidas a las que hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de sus destinatarios, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en cuanto al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido, toda vez que el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, pero no puede afirmarse que sus disposiciones desarrollen alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Aclara que la sola remisión que se haga en el acto expedido al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, porque al ser dicho decreto la norma que declaró el Estado de Emergencia, Económica Social y Ecológica únicamente puede tener desarrollo a través de otros decretos de orden legislativo que el mismo presidente expida con la firma de todos sus ministros, no siendo plausible en consecuencia su desarrollo por una autoridad del orden local

Agrega que, si bien es cierto en el acto remitido para su control se hace referencia a los decretos 418, 420 y 457, expedidos por el gobierno nacional los días 18 y 22 de marzo de 2020; es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos que desarrollen el estado de excepción, de tal manera que la cita que de ellos realiza el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Que debe tenerse en cuenta también que, en el decreto remitido, el alcalde alude a normas tales como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley 136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye el agente del ministerio público señalando que, por esas razones, debe tomar esta colegiatura una medida de saneamiento dentro del presente trámite, decretando la nulidad del auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control, y decidir en su lugar que no se avoca su conocimiento.

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

##### **PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA**

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviado para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que proceda el estudio de legalidad anotado.

##### **DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Comoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e "*inmediato*" de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

**“Artículo 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.”*

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la norma transcrita anteriormente sostuvo con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz:

*“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y*

*es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley estatutaria Ley 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

## **ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020<sup>1</sup>, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

*(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa 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, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.*

*(iii) No es necesario que el acto juzgado haya sido publicado para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad, basta con su expedición.*

*(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.*

*(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. 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.*

*(vii) La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello 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, 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) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.*

<sup>1</sup> 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,

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

- *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
- *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.*
- *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).*

### **DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la fecha de expedición del acto administrativo enviado a revisión (**19 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

<b>NUMERO DE DECRETO</b>	<b>ASUNTO</b>
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

### **CASO CONCRETO**

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

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

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

***i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general***

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente. .

En este caso, se tiene que el **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Espinal se dirige a la ciudadanía en general de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de índole general.

***ii) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria***

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Espinal en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en ejercicio de sus funciones como primera autoridad administrativa del referido municipio.

***iii) Que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.***

En cuanto al tercero de los presupuestos, una vez revisado el contenido del decreto enviados para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020**.

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, único decreto de orden legislativo expedido por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas en el tomadas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias en materia de orden público, de salud, de gestión del riesgo y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público.

Aclara la sala que si bien es cierto en la parte considerativa del acto remitido se enuncia el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, este solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y de otra parte, el decreto remitido a este Tribunal para su examen textualmente expone que se dicta con la finalidad de adoptar medidas sanitarias y de orden público necesarias para mitigar la propagación de la enfermedad COVID 19

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de

Referencia: CA 00167

Norma Revisada: Decreto 082 de 19 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

función administrativa, a los que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sino que, se reitera, se trata de un conjunto de medidas policivas y de salubridad pública para cuya expedición tienen facultades los mandatarios locales en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para atender la situación de emergencia sanitaria, que se vive en todo el territorio nacional.

De la lectura integral de las normas que regulan este *trámite excepcional* se desprende que son susceptibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no tengan la capacidad de reglamentar o desarrollar los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal del Espinal, Tolima

Se aclara que la presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, frente al acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues sobre su legalidad, inmutabilidad, vinculación y definición aún cabe su revisión a través de los medios de control establecidos para ese efecto en el CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** que frente al **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal del Espinal, Tolima. resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

**SEGUNDO:** 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 conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Espinal**, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad 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 en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

**Aclara Voto**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veinticuatro (24) de junio de 2020.

**RADICACIÓN:** CA-00167  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DEL ESPINAL, TOLIMA  
**REFERENCIA:** DECRETO 82 DE 19 DE MARZO DE 2020 "Por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Covid-19 en el municipio del Espinal Tolima"  
**MAGISTRADO PONENTE:** ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

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

El suscrito Magistrado ha sostenido 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 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00024, M.P. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto No. 036 de 18 de marzo de 2020, Asunto: "Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima" que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

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, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a "inhibirse" para decidir de fondo 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 -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- 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 -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, 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, José Aleth Ruíz Castro 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 los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes y demás disposiciones concordantes.

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, ...*"; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

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

Atentamente,

**Fecha ut supra.**

**NOTA ACLARATORIA:** La aclaración de voto se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.

*República de Colombia*  
*RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO*



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*  
*IBAGUE – TOLIMA*  
*Teléfono: 098 2618433*

**REFERENCIA - CA – 00167**

**ASUNTO:**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: ALCALDE MUNICIPAL DE ESPINAL**

**IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO:**

**DECRETO No.082 DE 19 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"**

**FECHA DE RECIBO: 15 de abril de 2020**

**MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

**REFERENCIA - CA – 00167**

Fecha : 15/abr/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

1

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL

CORPORACION  
TRIBUNAL  
REPARTIDO AL DESPACHO

GRUPO OTROS  
CD. DESP SECUENCIA:  
003 771

FECHA DE REPARTO  
15/abr/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION NOMBRE  
SD808829 DECRETO 082 ESPINAL  
SD808830 NO

APELLIDO PARTE

01 \*~  
02 \*~

אמנת המעורבות של הרשות השופטת

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



**ALCALDIA MUNICIPAL  
EL ESPINAL TOLIMA  
NIT. 890702027-0**



**DECRETO NO 082 DE 2020  
(19 DE MARZO DE 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA”**

**EL ALCALDE DE EL ESPINAL TOLIMA,**

En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional y

**CONSIDERANDO**

Que de conformidad con la Constitución Política de Colombia artículo segundo consagra los fines del Estado, y señala que las autoridades están en el deber de proteger todas las personas residentes de Colombia en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades. Que adicionalmente en el artículo 49 de la Carta Política enuncia que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de protección, promoción y recuperación de la salud”

Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" establece:

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

**CONSTRUYENDO ESPINAL CON DECISIÓN & FIRMEZA**

Alcaldía Municipal de El Espinal- Tolima. Carrera 6 No. 8-01 Centro Espinal Teléfono: (8) 2390314  
Código Postal: 733520

[Seguridad.alcaldiaespinal@gmail.com](mailto:Seguridad.alcaldiaespinal@gmail.com)- [gobierno@elespinal-tolima.gov.co](mailto:gobierno@elespinal-tolima.gov.co)- [www.elespinal-tolima.gov.co](http://www.elespinal-tolima.gov.co)

*Fernando G.*



**ALCALDIA MUNICIPAL  
EL ESPINAL TOLIMA  
NIT. 890702027-0**



medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 418 de 2020 en su artículo 1º estableció que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio 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.

Que el Presidente de la República expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 emitió una serie de Instrucciones a los Alcaldes del País, las cuales deberán ser adoptadas por el Municipio de El Espinal.

Que los artículos 200 y 201 del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana desarrollan la competencia extraordinaria de Policía en los Gobernadores con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad.

En mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO. PROHIBIR** en la Jurisdicción del Municipio de El Espinal el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO. PROHIBIR** en la Jurisdicción del Municipio de El Espinal las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

**ARTICULO TERCERO. ORDENAR** en la Jurisdicción del Municipio de El Espinal el toque de queda de menores de edad, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

**CONSTRUYENDO ESPINAL CON DECISIÓN & FIRMEZA**

Alcaldía Municipal de El Espinal- Tolima. Carrera 6 No. 8-01 Centro Espinal Teléfono: (8) 2390314

Código Postal: 733520

Seguridad.alcaldiaespinal@gmail.com- gobierno@eleespinal-tolima.gov.co- [www.eleespinal-tolima.gov.co](http://www.eleespinal-tolima.gov.co)

*Handwritten signature*



**ALCALDIA MUNICIPAL  
EL ESPINAL TOLIMA  
NIT. 890702027-0**

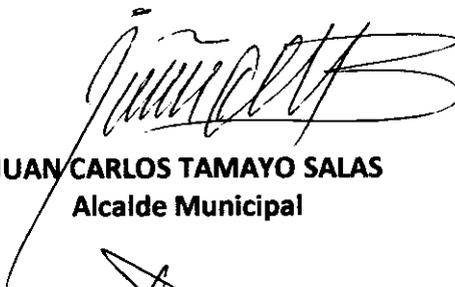


**ARTÍCULO CUARTO.** La Policía Nacional, los Inspectores Municipales de Policía, Agentes de Tránsito y Espacio público, así como los demás organismos de seguridad, velarán por la efectividad de lo dispuesto en el presente Decreto e impondrán las sanciones de acuerdo a la normatividad legal vigente.

**ARTICULO QUINTO.** El presente Decreto rige a partir de su expedición.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en El Espinal – Tolima, el 19 de Marzo de 2020



**JUAN CARLOS TAMAYO SALAS**  
Alcalde Municipal



**TATIANA CALDERON**  
Secretaria de Gobierno y General

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA – 00167  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Autoridad controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE ESPINAL, Tolima  
Acto revisado: DECRETO 082 DE 19 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA"

Remitido por la alcaldía municipal del Espinal, se recibió en la oficina judicial el 15 de abril de 2020, el **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020 – por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 en el municipio del Espinal, Tolima**, para que se cumpla su control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA correspondiendo su reparto a este Despacho, quien se pronuncia en los siguientes términos, previa consideración de los siguientes

#### ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta Magna de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben, o amenacen perturbar, en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Por medio del Decreto Declarativo No.417 del 17 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República de Colombia con la firma de todos sus Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis derivada de la Pandemia producida por el virus COVID-19.

Nuestra Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico a los que deben someterse las disposiciones que se expidan en razón de un Estado de Excepción, desde la decisión mediante la cual se produce su declaratoria y los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionales excepcionalmente conferidas, hasta las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de la reglamentación y aplicación de estos decretos legislativos, actos estos últimos, respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control de legalidad oficioso e inmediato sobre los mismos.

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde 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, proferidos por autoridades territoriales, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, en única instancia.

De acuerdo con lo anterior y analizados los supuestos fáctico jurídicos que dieron origen al acto enviado para su revisión, se concluye que se reúnen los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad sobre el mismo, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, por lo cual el Despacho

### RESUELVE:

**PRIMERO:** Avocar el conocimiento y, en consecuencia, dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad, en única instancia, sobre el **Decreto 082 de 19 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Espinal, Tolima, ***por medio del cual se expiden normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 en el municipio del Espinal, Tolima***, de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO: ORDENAR** que por Secretaría se fije un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. La publicación del aviso se hará en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página del Tribunal Administrativo del Tolima. Adicionalmente y debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria se dispone que igualmente se publique en la página web del MUNICIPIO DEL ESPINAL, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad territorial. **ofíciase**.

**TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA INVITASE** 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 señalado en el ordinal anterior, Ofíciase de manera especial a la Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima para que, dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronuncie sobre este asunto.

**CUARTO: ORDENAR** a la administración municipal del ESPINAL que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio**, copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

**QUINTO:** Expirado el término de la publicación del aviso, y allegada la documentación requerida, pase el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

**SEXTO:** Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación [stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co). Igualmente, los oficios se remitirán por

Referencia: CA 00167  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Norma Revisada: DECRETO 082 DE 19 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN  
NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA  
SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL  
ESPINAL, TOLIMA.

3

parte del Tribunal a través del mismo medio a los correos institucionales de cada autoridad administrativa.

**SÉPTIMO:** Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, ingresen las diligencias al Despacho para la proyección de la decisión de fondo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

El Magistrado,



**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

# NOTIFICACIÓN AUTO AVOCA - CA-0167 - DECRETO 082 DE 2020 - EL ESPINAL - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibagué

<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Vie 24/04/2020 15:48

**Para:** contactenos@elespinal-tolima.gov.co <contactenos@elespinal-tolima.gov.co>;  
notificaciones.judiciales@tolima.gov.co <notificaciones.judiciales@tolima.gov.co>; William Cruz Rojas  
<procu26ibague@gmail.com>; alcaldia@elespinal-tolima.gov.co <alcaldia@elespinal-tolima.gov.co>

 1 archivos adjuntos (460 KB)

Inicia CIL Decreto 082 de 2020 - El Espinal - CA-0167 (1).pdf;

IBAGUÉ, ABRIL 24 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señor

Alcalde Municipal de Espinal

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 23 de abril de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción del presente mensaje, remita copia digital de todos los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio, diferentes a los actos administrativos del orden nacional, cuya consulta se puede adelantar por internet.

Así mismo, se informa que el presente auto deberá ser publicado en la página web de esa Corporación, de lo cual, deberá remitir las respectivas constancias a esta entidad al correo electrónico [stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co), al igual que la documentación solicitada.

Se anexa copia del auto y del decreto.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA**  
**SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

IBAGUÉ, ABRIL 24 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señores

Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 23 de abril de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes al presente comunicado, si lo estima conveniente dé cumplimiento a lo establecido en el **numeral tercero**.

Así mismo, se indica que la contestación y/o conceptos, deben ser remitidos a esta entidad al correo electrónico [stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Se anexa copia del auto y del decreto.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA**  
**SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

**Señor**  
**Procurador 26 Judicial II en lo Administrativo**

Atentamente me permito notificar la providencia el 23 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió el presente medio de control de legalidad

Así mismo, se indica que el concepto debe ser rendido, conforme lo indicó el numeral **QUINTO** de la referida providencia, el cual será remitido a esta entidad al correo electrónico [stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Se anexa copia del auto y del decreto.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA**  
**SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia CA-00167, para el estudio Decreto 82 de marzo 19 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Espinal - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 23 de abril de 2020, avoca en única instancia la demanda.

En el numeral segundo de la providencia, ordena que por Secretaría se fije un aviso por el término de diez (10) días, en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Los conceptos o comunicaciones deben ser dirigidos al correo electrónico institucional: [stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Y para los fines indicados en el numeral 2 del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente AVISO en el sitio Web de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

AVISO A LA COMUNIDAD

12 f

24/04/2020

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

**AVISA QUE:**

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00167](#), para el estudio del [Decreto 082](#) de marzo 19 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Espinal - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 23 de abril de 2020, avoca en única instancia la demanda.

En el numeral segundo de la providencia, ordena que por Secretaría se fije un aviso por el término de diez (10) días, en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Los conceptos o comunicaciones deben ser dirigidos al correo electrónico institucional: [stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co).

Y para los fines indicados en el numeral 2 del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente AVISO en el sitio Web de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

Para efectos de comunicar a la comunidad se publica la citada providencia, cuyo texto puede ser consultado

aquí.  [Ver auto CA-00167](#)

 [Ver Decreto 082](#)

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA  
Secretaria

**REPUBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

**CONSTANCIA DE VENCIMIENTO DE TÉRMINO**

Ibagué, mayo once (11) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 8 de mayo de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 24 de abril de 2020.

En la fecha, de conformidad con el numeral 5 del artículo 185 de C.P.A.C.A., pasa el expediente al Ministerio Público para que rinda concepto.

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Se deja constancia de que el día 11 de mayo de 2020, venció EN SILENCIO, el término con que contaba el Municipio del Espinal, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ  
Secretaria



Ibagué, mayo 20 de 2020

**Concepto No. 064-20**

Honorables Magistrados  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
M.P. Dr. Ángel Ignacio Álvarez Silva  
L. C.

**Referencia:** CA-00167  
**Medio de Control:** Control Inmediato de legalidad  
**Autoridad que lo emite:** Alcalde Municipal de El Espinal  
**Acto Administrativo:** Decreto 082 del 19 de marzo de 2020.

De conformidad con lo dispuesto por el despacho en el auto admisorio del medio de control, esta Procuraduría presenta en los siguientes términos concepto en el proceso de la referencia, tal como lo dispone el numeral 5º del artículo 185 de la ley 1437 de 2011

### **I. ANTECEDENTES**

El 19 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de El Espinal (Tolima) expidió el decreto No 082 “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA”

De acuerdo a lo señalado en el decreto, el mismo es expedido por el Alcalde en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 14 de la ley 1801 de 2016 en concordancia con los decretos 418 y 420 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

### **II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**2.1. PROBLEMA JURIDICO:** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 185 de la ley 1437 de 2011, el suscrito agente del ministerio público considera que el problema jurídico a resolver en la presente actuación consiste en establecer si el decreto 082 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de El Espinal, es objeto de control inmediato de legalidad, y en caso positivo, si se ajusta a las disposiciones legales en que debió fundarse, en especial las contenidas en el decreto No 417 de 2020, mediante el cual fue declarado el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el



territorio nacional, por el termino de treinta (30) días, y los decretos legislativos expedidos con ocasión de esta declaratoria

## 2.2 ANALISIS JURÍDICO

De manera previa a plantear la posición del suscrito agente del Ministerio Público en el presente trámite, considero pertinente realizar un breve planteamiento relacionado con los estados de excepción y el control inmediato de legalidad.

**2.2.1. Los estados de excepción.** Como tales podemos entender aquellos instrumentos adecuados, contemplados en el ordenamiento jurídico para que, dentro de un Estado de Derecho, el Gobierno pueda prevenir las alteraciones del orden público que se presenten o restablecerlo cuando fuere turbado, como condición indispensable para la convivencia humana<sup>1</sup>.

Es de señalar que para cumplir con la obligación de conservar y restablecer el orden público, a los gobiernos se les ha “dotado de lo que se conoce como el poder de policía, o sea el conjunto de facultades que le permiten restringir las libertades o derechos de las personas”<sup>2</sup>, las cuales se clasifican en normales u ordinarias y extraordinarias o excepcionales; “las primeras se ejercen por el Gobierno cuando no se han producido graves alteraciones del orden público material, o bien económico, social o ecológico”. Las segundas las adquiere el gobierno con la declaratoria de los estados de excepción<sup>3</sup>.

En nuestro país la constitución nacional del 91, en sus artículos 212 a 216, cambió el régimen de estado de sitio contenido en el anterior texto constitucional, consagrando en nuestro ordenamiento jurídico como estados de excepción el estado de guerra exterior<sup>4</sup>, el estado de conmoción interior<sup>5</sup> y el estado de

---

<sup>1</sup> Cfr. PEREZ ESCOBAR, Jacobo; Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Temis SA, octava edición, Bogotá DC, 2010, pág. 600

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Cfr. Ibidem

<sup>4</sup> Artículo 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. | La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión. | Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos. | Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen



emergencia económica y social. En estas disposiciones el constituyente fijó “parámetros precisos para su declaratoria que además permitirían con oportunidad del control constitucional examinar la gravedad de los hechos invocados y definió los principios que se debían respetar al ejercer las facultades excepcionales”<sup>6</sup>. De igual forma quedaron contemplados los requisitos tanto formales como materiales que deben cumplirse tanto para su declaratoria como para su prorrogación, al igual que las medidas que pueden ser adoptadas para superar la situación de crisis<sup>7</sup>.

La Corte Constitucional<sup>8</sup> ha señalado que la regulación y diferenciación de los estados de excepción realizada en la constitución del 91 demuestran el rechazo evidente de la Asamblea Nacional Constituyente frente al abuso de la figura del estado de sitio contenida en la constitución del 86 y responde a la decisión de garantizar la vigencia y eficacia de la constitución aun en situaciones de anormalidad, agregando que los estados de excepción se constituyen en la respuesta jurídica frente a este tipo de situaciones.

Particularmente, en cuanto al Estado de emergencia económica y social, el artículo 215 de la Constitución dispuso lo siguiente:

---

y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

<sup>5</sup> Artículo 213. 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, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. | Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. | Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más. | Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. | En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

<sup>6</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-070 del 12 de febrero de 2009. M.P. Humberto Sierra Porto y Clara Helena Reales Gutiérrez

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-004 del 07 de mayo de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

### **PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA**

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 3 de 17



“Artículo 215. 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, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. | Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. | Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. | El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. | El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. | El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. | El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. | El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. | El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. | Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber

**PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA**

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 4 de 17



de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

De acuerdo con la doctrina el estado de emergencia económica social y política es “un desequilibrio de los factores de la vida económica, social y ecológica del país capaz de producir una alteración de tal magnitud que la comunica se vea alterada en los elementos que aseguran su propia existencia y la armonía social”<sup>9</sup>, no bastando que esa perturbación sea de cualquier naturaleza, sino que debe calificarse como grave.

Las disposiciones contenidas en los artículos 212 a 216 constitucionales, fueron desarrolladas por el legislador a través de la ley estatutaria 137 de 1994<sup>10</sup>, norma que contiene la reglamentación de los estados de excepción; pretendiéndose con este ordenamiento conservar o restablecer el orden, pero procurando al mismo tiempo sacrificar lo menos posible los derechos y libertades de las personas.

En cuanto a la naturaleza correspondiente a las normas que regulan los estados de excepción, la Corte Constitucional ha señalado:

*“No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. **la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruídos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad.** Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de*

---

<sup>9</sup> Cfr. PEREZ ESCOBAR, Jacobo; Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Temis SA, octava edición, Bogotá DC, 2010, pág. 619

<sup>10</sup> De conformidad con lo señalado por el literal e) del artículo 152 de la Constitución Nacional, la regulación de los estados de excepción debe realizar a través de una ley estatutaria.



*organización política que lo contradice y desnaturaliza”<sup>11</sup> (Subrayas y negrillas fuera de texto)*

Añadiendo la alta Corporación, que las normas expedidas con ocasión de su vigencia se justifican en la medida que restringen derechos y libertades, con el propósito de preservar aquellos o estas. Al respecto la alta Corporación ha señalado:

*“No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruídos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituíble criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza”<sup>12</sup>.*

Destacando nuestra guardiana de la Constitución que este el criterio que debe guiar el análisis de las normas expedidas al amparo del estado excepcional.

**2.2.2. El control inmediato de legalidad.** De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 215 del ordenamiento superior, corresponde a la Corte Constitucional decidir si se encuentran ajustados a la carta los decretos legislativos que dicte el gobierno en uso de las facultades a que se refieren el estado de emergencia, económica y social. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción, tal como lo ha señalado esa Corporación<sup>13</sup>. Adicional a este control de tipo jurídico, estos actos se encuentran

---

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-820 del 02 de octubre de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño



sujetos al control político que sobre los mismos ejerza el Congreso de la Republica, tal como lo señala el texto del artículo 215 antes citado.

Ahora, durante los estados de excepción y con ocasión de los mismos, pueden ser expedidos otro tipo de actos orientados a desarrollar o reglamentar los anteriores, concluyéndose de esta manera que son tres las clases de normas expedidas al amparo de los estados de excepción, tal como ha señalado el Consejo de Estado:

“De esta manera, resulta que al amparo de los estados de excepción - incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto, y ii) todos aquellos decretos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios-. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 CP.-. o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica.

Otros decretos son los reglamentos de los anteriores, es decir, los que desarrollan los decretos con fuerza de ley dictados para conjurar la crisis.”<sup>14</sup>

Con la expedición de la ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", se incluyó el control de legalidad frente a las normas a las que se refiere el inciso final de la anterior cita, es decir de los actos expedidos en aras de desarrollar o reglamentar el acto de declaratoria del estado de excepción o los decretos legislativos. El artículo 20 de esta norma, señaló al respecto lo siguiente:

**ARTÍCULO 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>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00. C.P. Enrique Gil Botero.



Tal como se advierte, esta normatividad asignó al juez contencioso administrativo la competencia para decidir de oficio en cuanto a la legalidad de este tipo de actos. Esta norma fue posteriormente incluida en el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 calificándolo como control inmediato, e incluyendo además la facultad al juez contencioso de aprehender de oficio el control de esta clase de actos, cuando el mismo no le haya sido enviado por parte de la entidad que lo expidió.

La Corte al momento de analizar la constitucionalidad del artículo 20 antes citado, señaló que el control de legalidad “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativa, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>15</sup>

De acuerdo con lo señalado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 137 de 1994 es *“un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción”*<sup>16</sup>.

De conformidad con estas normas se advierte que la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad que nos ocupa, se encuentra sujeta al cumplimiento de los siguientes presupuestos:

- i) Que el acto objeto de control sea de carácter general; es decir, este medio de control no procede frente a actos particulares. Al respecto vale la pena tener presente cuando nos encontramos frente a uno u otro acto, lo cual ha sido explicado por el Consejo de Estado, señalando 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

---

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00. C.P. Ruth Stella Correa Palacio



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>17</sup>.

- ii) Que el acto haya sido expedido en ejercicio de la función administrativa<sup>18</sup>, de tal manera que no son objeto de este medio de control los actos correspondientes a la función legislativa o la judicial, con la dificultad que se reconoce en ocasiones para realizar esta distinción<sup>19</sup>, pero, admitiendo como tal aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos.<sup>20</sup>
- iii) En tercer lugar, que el acto corresponda al desarrollo de un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Lo anterior es explicado por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, en los siguientes términos:

“Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”* (art. 136 inc. 1° CPACA)”<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, subsección A. Sentencia del 04 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03). M.P.: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

<sup>18</sup> El artículo 209 de la Constitución Nacional, dispone 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, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-189 del 06 de mayo de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>20</sup> Cfr. Ibidem

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala especial de decisión No. 4. Auto del 22 de abril de 2020. Exp. Rad. 11001-03-15-000-2020-01166-00. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez



**En contraposición de lo anterior, debe indicarse que no son objeto del medio de control inmediato de legalidad, los actos que sean expedidos en ejercicio de las competencias ordinarias de la entidad, es decir aquellas que puedan ser tomadas en condiciones de normalidad, aun si estas se adoptan en vigencia del estado de excepción; en la medida que para estos actos el ordenamiento jurídico ha consagrado otro tipo de medios de control, como es el de simple nulidad.**

Con posterioridad la misma Corporación precisó de la siguiente forma las características del control de legalidad de los actos reglamentarios:

**a)** Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

**b)** Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

**c)** Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

**d)** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena<sup>22</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede

---

<sup>22</sup> CITA DE LA CITA. Ver., entre otras, las siguientes sentencias:



intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

**d)** La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>23</sup>:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma”.<sup>24</sup>

Y en cuanto a los aspectos objeto de análisis, la jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

“la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas

---

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-01000-02179.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>23</sup> CITA DE LA CITA. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio

<sup>24</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo contencioso Administrativo. Sentencia del 05 de marzo de 2012. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico<sup>25</sup>.

## 2.3 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

De acuerdo con lo antes expuesto, para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, ii) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, iii) el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y iv) la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Lo anterior, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo en este tipo de casos<sup>26</sup>

Así las cosas, se procederá a analizar el contenido del acto, y a continuación se realizará el control de legalidad en la forma planteada, en caso de ser procedente

**2.3.1 El acto objeto de control.** Corresponde al decreto No 082 del 19 de marzo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDEN NORMAS EN MATERIA DE

---

<sup>25</sup> Ibidem

<sup>26</sup> Ibidem



ORDEN PÚBLICO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA”; expedido por el alcalde del Municipio de El Espinal, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 14 de la ley 1801 de 2016 en concordancia con los decretos 418 y 420 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional. En la parte motiva del mismo adicionalmente se cita como fundamento lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Nacional y los artículos 14, 200 y 201 de la ley 1801 de 2016.

Luego de citar este antecedente normativo, decreta:

**ARTÍCULO PRIMERO. PROHIBIR** en la Jurisdicción del Municipio de El Espinal el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO. PROHIBIR** en la Jurisdicción del Municipio de El Espinal las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

**ARTICULO TERCERO. ORDENAR** en la Jurisdicción del Municipio de El Espinal el toque de queda de menores de edad, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020.

**2.3.2 Los presupuestos de procedencia.** De conformidad con lo expuesto con anterioridad, la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad territorial; en segundo lugar, que el acto sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Al respecto se debe indicar que efectivamente nos encontramos ante un acto administrativo 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 del Estado de excepción declarado mediante decreto 417 de 2020.



En cuanto al tercero de los presupuestos antes señalados, el suscrito agente el Ministerio Público considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia

En el decreto 082, el alcalde municipal se remite a los decretos 418 y 420, expedidos por el gobierno nacional el día 18 de marzo de 2020; sin embargo, es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos, lo cual queda en evidencia al analizar su motivación constitucional, en la medida que no se remiten a los artículos 212 a 216 de la constitución que regulan los estados de excepción. Además, si bien estos decretos están suscritos por varios ministros<sup>27</sup>, 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<sup>28</sup>. El incumplimiento de estos requisitos impide que los decretos 418 y 420 de 2020 puedan ser considerados como decretos legislativos; de tal manera que la cita que de ellos realiza el decreto 082, no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad.

Tal como se indicó anteriormente, en este decreto, el alcalde se remite a disposiciones contenidas en normas como los artículos 49 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 14 de la ley 1801 de 2016 en concordancia con los decretos 418 y 420 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional; y los artículos 14, 200 y 201 de la ley 1801 de 2016. Es decir, si consideramos que con el decreto 082 se desarrolla alguna norma, en definitiva, no desarrolla un decreto legislativo.

De esta manera queda claro que el fundamento de las decisiones tomadas en el decreto 082 de 2020 por parte del Alcalde de El Espinal; corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción.

---

<sup>27</sup> El decreto 418 está suscrito por dos (02) ministros y el decreto 420 está suscrito por seis (06) ministros

<sup>28</sup> ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: 1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.



Ahora, aun si estuviéramos frente al ejercicio de facultades extraordinarias, estas serían las contenidas en los numerales 5 y 6 del artículo 202 la ley 1801 de 2016<sup>29</sup>, las cuales de todas formas no corresponden al desarrollo de disposiciones contenidas en un decreto legislativo.

El suscrito agente del Ministerio Público es consciente que existe un pronunciamiento del Consejo de Estado, en el que plantea una tesis amplia, en cuanto a los actos objeto del medio de control inmediato de legalidad; de acuerdo con la cual para ello basta que el acto y sus medidas guarden íntima o específica relación con la situación que originó el Estado de excepción<sup>30</sup>. Sin embargo, en mi criterio, esta posición ha sido totalmente minoritaria en la alta Corporación, pues el precedente en esta materia en el Consejo de Estado es que **solo son pasibles del medio de control los actos emitidos en desarrollo de las facultades conferidas en los decretos legislativos expedidos bajo la vigencia del estado de excepción.**

El pasado 15 de marzo, mediante auto de ponente, el Consejo de Estado señaló que, atendiendo las particulares circunstancias en las cuales atravesaba el país, con ocasión de la pandemia generada por el coronavirus, era posible extender el control judicial a los actos expedidos en ejercicio de la función administrativa, así no se derivaran de los decretos legislativos, con el propósito de garantizar la tutela judicial efectiva<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> **ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores<sup>6</sup>. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

(...)

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

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

<sup>30</sup> Ejemplo de lo anterior lo encontramos en el auto de fecha 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00, con ponencia del Dr. William Hernández Gómez.

<sup>31</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda auto de fecha 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00. M.P. Dr. William Hernández Gómez. “De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de

**PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA**

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 15 de 17



Lo argumentando en esta decisión tenía como fundamento las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, que conllevaron a que el servicio presencial en la administración de justicia no se estuviera prestando, salvo algunas excepciones; impidiéndose el acceso a la administración de justicia a través de los medios ordinarios de control para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas, como es el caso de la nulidad simple.

Sin embargo, debe señalarse que el pasado 25 de marzo del presente año, el Consejo Superior de la Judicatura, expidió el acuerdo No PCSJA20-11546, “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de temimos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”, en donde incluyó el medio de control de simple nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la emergencia sanitaria, dentro de las excepciones a la suspensión de términos en materia contencioso administrativa

Adicional a lo anterior, el auto en mención plantea varias problemáticas que impiden que se tenga como precedente aplicable, toda vez que desconoce el principio de reserva de ley, consagrado en el artículo 152 constitucional, de acuerdo con el cual los Estados de excepción deben ser regulados por el Congreso de la República a través de una Ley Estatutaria. Tal como se indicó anteriormente, en el propio auto se reconoce que pretende modificar o ampliar el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado en una Ley Estatutaria por la autoridad judicial, so pretexto de proteger el derecho a la tutela judicial Efectiva, lo cual no es procedente; más aun si las circunstancias allí

---

carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional. Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva. Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020(24), con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.”

**PROCURADURÍA 26 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA**

Carrera 3ª No 15-17 Piso 8 Oficina 802 Edificio Banco Agrario. Tel. 2614516

Ibagué (Tolima)

Página 16 de 17



planteadas ya cambiaron, y en la actualidad la tutela judicial efectiva no se puede tener por desconocida.

Lo anterior sin dejar de lado que el auto en mención en realidad no es coherente frente a la modificación o ampliación del objeto o medio de control para garantizar la tutela judicial efectiva ante la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura y la decisión que se toma; en la medida que al final decidió no avocar conocimiento.

De esta manera, considero que queda sin fundamento el argumento expuesto en el auto del 15 de marzo antes citado para extender el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a actos que no desarrollen los decretos legislativos.

### **CONCLUSIÓN**

Por las razones expuestas, el suscrito Procurador 26 Judicial II Administrativo, solicita de manera respetuosa al Honorable Tribunal Administrativo, adoptar como medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar conocimiento.

En la eventualidad que no se acceda a lo anterior, de manera respetuosa solicito al despacho declararse inhibido para pronunciarse de fondo en el presente trámite judicial.

Del señor Magistrado.

Con todo respeto.

**WILLIAM CRUZ ROJAS**  
Procurador 26 Judicial Administrativo II  
Suscrito mediante firma escaneada  
(Artículo 11 Dto. 491 de 2020)

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, mayo veintiséis (26) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 22 de mayo de 2020, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto. El Procurador Judicial 26 allega escrito el 21 de mayo de 2020.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ  
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL

Ibagué, mayo veintiséis (26) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente CA-00167 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ  
Secretaria