

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



*TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA*  
*SALA PLENA*

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

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

Referencia: **CA – 00121**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**  
Acto revisado: **“DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19”**

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 031 de 20 de Marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, Tolima, ***“Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”***

**ANTECEDENTES**

El día **13 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio de Ataco el **Decreto 031 de 20 de Marzo de 2020** para que se realizara 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. 2, Acta individual de reparto)

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

Lo constituye el **Decreto 031 de 20 de Marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, Tolima, ***“Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 11):

**“DECRETO No. 031 (MARZO 20 DE 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO, CON OCASION DEL CORONAVIRUS COVID-19”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ATACO, TOLIMA,**

Medio De Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Referencia: CA 00121  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"

2

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

### **CONSIDERANDO**

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

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

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

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

*Que el artículo 209 ibidem establece que 'La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante /a*

*descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado",*

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

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

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

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

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

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

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

Medio De Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Referencia: CA 00121  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"

3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los casos confirmados, por el Ministerio de Salud, de COVID-19, resulta necesario adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento por medio de la implementación de toque de queda, desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 P.M. hasta el martes 24 de marzo hasta las 6:00 A.M., en el Municipio de Ataco.*

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

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

Que, por lo expuesto, se

### **DECRETA**

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

*PARAGRAFO PRIMERO: El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por Carretera (intermunicipal), durante el periodo que comprende esta prohibición, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano. Queda autorizado el Paso por las vías del orden nacional que se encuentran en el territorio municipal Para garantizar la | circulación intermunicipal entre ciudades.*

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

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

*Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.*

*Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:*

- *Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
- *Abastecimiento y distribución de combustible.*
- *Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*
- *Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*
- *Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.*
- *La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.*
- *La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
- *La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.*

- *La prestación de servicios bancarios, transacciones, giro de recursos y financieros. • El transporte de animales vivos y productos perecederos.*
- *La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.*
- *Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y recolección de datos.*
- *Por excepción, en los casos de sectores productivos, las diferentes Secretarías del Municipio, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.*
- *Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.*
- *Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.*
- *Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.*
- *Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
- *vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y Operarios de empresas que realizan operación 24/7.*
- *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.*
- *El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*
- *Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno mas inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.*

*PARAGRAFO. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la Prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.*

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

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

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

*ARTICULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento Para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones*

Medio De Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Referencia: CA 00121  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"

6

*previstas en los en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.*

*ARTICULO SEXTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 30 del durante 19 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente Decreto, continúan vigentes el término previsto en el artículo 1° del presente Acto.*

*ARTICULO SEPTIMO: El presente Decreto se encuentra conforme a las instrucciones | impartidas por el Presidente de la Republica mediante Decreto No. 420 de 2020.*

*ARTICULO CTAVO: Ordénese a la Secretaria de Gobierno Municipal, coordinar con la Nacional la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el presente acto administrativo.*

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

## **II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD**

Mediante auto del **11 de mayo de 2020** (fls. 12 a 14), se avocó conocimiento del presente medio de control, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la 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, recibiendo escrito del departamento Jurídico del Departamento del Tolima, recibiendo concepto del Municipio de Ataco, del Departamento del Tolima, a través de su Departamento Administrativo de Asuntos jurídicos e, igualmente, del Ministerio Público.

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

### **MUNICIPIO DE ATACO**

El Alcalde Municipal de Ataco allegó escrito en el que concluye que las decisiones contenidas en el Decreto 031 de 2020 están revestidas de legalidad, puesto que esas medidas se tomaron considerando, que para el momento existían casos confirmados de Covid 19 en el Departamento del Tolima y se estudiaba la posibilidad de contagio de muchos otros. Además, la norma expedida respeta y consagra las excepciones contenidas en el artículo 4° del Decreto Nacional 420 de 2020, esto es, fueron expedidos con observancia del principio de coordinación administrativa, bajo la competencia

atribuida a los alcaldes por la Constitución y la Ley y en observancia a la garantía del marco esencial del derecho de locomoción de los habitantes del municipio de Ataco.

## **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS JURÍDICOS**

Hace relación a los estados de excepción y las competencias otorgadas por la Constitución Nacional a las autoridades Municipales como primera autoridad de Policía, para luego afirmar que a través del Decreto No. 031 del veinte (20) de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Ataco adoptó las medidas de orden público, que le competen de acuerdo a la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012 y, adicionalmente, que se encuentra en coordinación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en la materia, sin desconocer las limitaciones que estipuló el Presidente de la Republica, encontrándose ajustado al ordenamiento jurídico.(fls. 20 a 29).

### **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. 24 a 41):

Inicialmente, el agente del Ministerio Público se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución y a su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria transcribiendo diversas providencias de la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtirse para su expedición.

Se refiere luego al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, señalando que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes pero que, en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P-, son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. Agrega que dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por lo que se materializan ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puede ser utilizada con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Hace referencia entonces al control inmediato de legalidad que debe surtirse respecto de las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, indicando 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 tales 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*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Luego de transcribir el acto revisado, indica 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 deben cumplirse 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 en ella se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Concretando 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 Ataco**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

En cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, pues existe indeterminación respecto de sus destinatarios, con lo que se considera cumplido este requisito.

Por último, en relación con el tercer presupuesto, considera que no se puede tener por cumplido, tomando en cuenta que, aun cuando 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.

Aclara que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, en cuanto al ser esta la norma que decretó el Estado de Emergencia, Económica Social y Ecología, su desarrollo únicamente puede darse a través de los 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

De igual manera señala que para el día de la expedición del acto revisado, 19 de marzo de 2020, no se había expedido Decreto legislativo alguno que desarrollara el estado de excepción decretado a través del Decreto 417 de 2020, resaltando que los decretos 418 y 420 de 2020 tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía, por lo que la cita que de ellos se hace en el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Añade que, en este decreto, el alcalde se remite a normas 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 que por estas razones esta colegiatura no debe pronunciarse de fondo frente a la legalidad del acto revisado, a través del presente medio de control de carácter especial, porque no se cumplen los requisitos para ello.

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

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, previas las siguientes

## I. 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 Conmoción 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 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 enviaran 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( CP William Hernández Gómez Rad 11001-03-15-000-2020-01139-00), 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.*

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.

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 (**20 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 RONEOL 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
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por 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:

***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 031 del 20 de marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco** y 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.

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

En lo que respecta al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto 031 del 20 de marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en su condición de 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 031 del 20 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, ni mucho menos de los demás decretos de orden legislativo que fueron expedidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas tomadas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, 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, y que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público, advirtiéndose de igual manera, que si bien es cierto en la parte considerativa del acto revisado se hace referencia a los

decretos 418 y 420 de 2020, los mismos no tiene el carácter de decretos legislativos que fuesen expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 pro el Presidente de la República

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 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 031 de 20 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Ataco**.

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 031 de 20 de marzo de 2020**, expedida por el **Alcalde Municipal de Ataco**, 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.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Ataco**, 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**  
**Aclara Voto**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte.

**RADICACIÓN:** CA-00121  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA  
**REFERENCIA:** "DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 - PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"  
**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<sup>1</sup> y 243<sup>2</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>1</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

<sup>2</sup> [2] "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

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

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.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: *“12. Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. 13. Así pues, para que proceda el control inmediato de*

---

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

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

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

legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto..." - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-.

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,  
- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,  
- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,  
- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir 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.**

Atentamente,

**José Andrés Rojas Villa**  
**Magistrado**  
**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 – 00121**

**ASUNTO:**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

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

**IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO:**

**DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19**

**FECHA DE RECIBO: 13 de abril de 2020**

**MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

**REFERENCIA - CA – 00121**

Fecha : 14/abr/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

1

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL

CORPORACION  
TRIBUNAL  
REPARTIDO AL DESPACHO

GRUPO OTROS  
CD. DESP SECUENCIA:  
003 725

FECHA DE REPARTO  
14/abr/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION NOMBRE  
SD808707 DECRETO 031 ATACO  
SD808708 NO

APELLIDO

PARTE

01 \*"  
02 \*"

אזהבה < פיה קיה ת גרפ" קיה פיה קיה

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO

## DESPACHO ALCALDE

**DECRETO No. 031**

**(MARZO 20 DE 2020)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN LA JURISDICCIÓN DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO, CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19"**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ATACO, TOLIMA,**

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

### CONSIDERANDO

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

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

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

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

Elaboró: Mirella Stella Tovar  
Revisó: Henry Alexander Pérez

## DESPACHO ALCALDE

Que el artículo 209 *ibídem* establece que *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la*

*descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*.

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

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

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

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

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

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

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.



## DESPACHO ALCALDE

el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.

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

Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

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

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

Que, a la fecha, el Ministerio de Salud ha confirmado que en el departamento del Tolima ya se han registrado dos casos de COVID-19, lo que implica, a la postre, un riesgo para la comunidad de Ataco, Tolima.

Elaboró: Mirella Stella Tovar  
Revisó: Henry Alexander Pérez



## DESPACHO ALCALDE

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

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

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

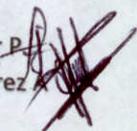
Que el referido Decreto señaló en el parágrafo 1° del artículo 2°, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser *"previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la república"*.

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

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

Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los casos confirmados, por el Ministerio de Salud, de COVID-19, resulta necesario

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.  
Revisó: Henry Alexander Pérez



## DESPACHO ALCALDE

adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento por medio de la implementación de toque de queda, desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 P.M. hasta el martes 24 de marzo hasta las 6:00 A.M., en el Municipio de Ataco.

Que el gobierno departamental del Tolima, expidió el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, por medio del que instó a todos los alcaldes de los municipio del Departamento del Tolima a decretar toque de queda en los respectivos territorios de su jurisdicción, tanto en el área urbana como rural, desde el día 20 de marzo de 2020 a las 7:00 pm hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 am.

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

Que, por lo expuesto, se

### DECRETA

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

**PARÁGRAFO PRIMERO:** El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el período que comprende esta prohibición, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano. Queda autorizado el paso por las vías del orden nacional que se encuentran en el territorio municipal para garantizar la circulación intermunicipal entre ciudades.

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

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.

## DESPACHO ALCALDE

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

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

Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.

Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

- Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
- Abastecimiento y distribución de combustible.
- Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.
- Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.
- Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.

## DESPACHO ALCALDE

Nuestro Compromiso es  
Ataco !!!

- La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.
- La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.
- La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.
- La prestación de servicios bancarios, transacciones, giro de recursos y financieros.
- El transporte de animales vivos y productos perecederos.
- La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.
- Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y recolección de datos.
- Por excepción, en los casos de sectores productivos, las diferentes Secretarías del Municipio, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.
- Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.
- Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.
- Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.
- Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.

Elaboró: Mirella Stella Tovar P

Revisó: Henry Alexander Pérez A

## DESPACHO ALCALDE

- Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7.
- Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.
- El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.
- Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.

**PARÁGRAFO.** Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

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

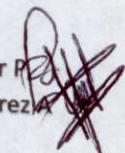
De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1º del presente Decreto, serán conducidos a las Comisarías de Familia para que procedan con la verificación de derechos y el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

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

**ARTÍCULO QUINTO:** Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los en los artículos 222 y 223 de la

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.

Revisó: Henry Alexander Pérez



## DESPACHO ALCALDE



Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.

**ARTÍCULO SEXTO:** Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 30 del 19 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente Decreto, continúan vigentes durante el término previsto en el artículo 1° del presente Acto.

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

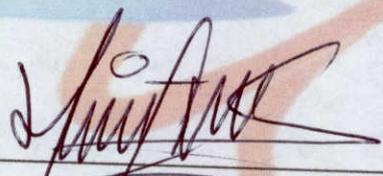
**ARTÍCULO OCTAVO:** Ordénese a la Secretaría de Gobierno Municipal, coordinar con la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el presente acto administrativo.

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

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

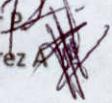
### PÚBLIQUENSE Y CÚMPLASE

Dada en el municipio de Ataco, Tolima, a los veinte (20) días de marzo de dos mil veinte (2020).



---

**MILLER ALDANA CASTRO**  
Alcalde Municipal

Elaboró: Mirella Stella Tovar   
Revisó: Henry Alexander Pérez 

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

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

Referencia: CA – 00121  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Autoridad controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO, Tolima  
Acto revisado: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19

Remitido por la alcaldía municipal de Ataco, se recibió en la oficina judicial el 13 de abril de 2020, el **Decreto 031 del 20 de marzo de 2020 – por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19**, 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

Referencia: CA 00121  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19

2

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 031 del 20 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde municipal de Ataco, Tolima, ***por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19*** y 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 DE ATACO, 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 de ATACO 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.

Referencia: CA 00121  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19

3

**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 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 ADMISORIO CA-0121 - DECRETO 031 DE 2020 - ATACO - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibague

<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Mar 12/05/2020 14:43

**Para:** MUNICIPIO DE ATACO - TOLIMA - (alcaldia@ataco-tolima.gov.co) <alcaldia@ataco-tolima.gov.co>; notificaciones.judiciales@tolima.gov.co <notificaciones.judiciales@tolima.gov.co>; Mario Rodriguez Reina <mrodriguezreinaprocuraduria@gmail.com>

 1 archivos adjuntos (4 MB)

AUTO ADMISORIO CA-0121 - Decreto 031 de 2020 - Ataco - AIAS.pdf;

IBAGUÉ, MAYO 12 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señor

Alcalde Municipal de Ataco

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 11 de mayo 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, MAYO 12 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 11 de mayo 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 163 Judicial II en lo Administrativo**

Atentamente me permito notificar la providencia el 11 de mayo 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-00121, para el estudio de los Decreto 31 del 20 de marzo de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Ataco - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 11 de mayo de 2020, avocó el conocimiento en única instancia de 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 doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020).

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria

# RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### SECRETARIA

#### AVISO A LA COMUNIDAD

122 -  
12/05/2020

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

#### AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00121](#) para el estudio del [Decreto 31](#) del 20 de marzo de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Ataco - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 11 de mayo de 2020, avocó el conocimiento en única instancia de 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 doce (12) de mayo 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-00121.com](#)

 [Ver Decreto 31.com](#)

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA  
Secretaria

Mostrar todo

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



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

**CONSTANCIA DE VENCIMIENTO DE AVISO**

Ibagué, mayo veintisiete (27) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 26 de mayo de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 12 de mayo 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



Gobernación del Tolima  
NIT: 800.113.6727  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS  
JURIDICOS  
DESPACHO



Ibagué, 22 MAY 2020

Oficio No. 000780

Doctor  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**  
*Magistrado*  
Tribunal Administrativo del Tolima  
[stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Ciudad

**Asunto:** Concepto sobre el proceso de Referencia CA – 00121  
**Medio de Control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Acto revisado:** DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19

**NIDIA YURANY PRIETO ARANGO**, mayor de edad, identificada con cédula de ciudadanía en mi calidad de Directora del Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos, dentro de la oportunidad legal, en cumplimiento del numeral tercero de la providencia por la cual se avocó conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de la referencia, y en atención al trámite previsto en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, especialmente el numeral tercero, procedo a rendir el concepto solicitado en los siguientes términos:

Sea lo primero advertir que, en Colombia con la Constitución de 1991, existe un régimen de los estados de excepción, dotado de amplias garantías y controles para proteger los derechos de los ciudadanos. Nuestra carta magna consagró tres tipos de estado de excepción: estado de guerra exterior (art. 212 C. P.), estado de conmoción interior (art. 213 C. P.), y estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C. P.).

### **EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



Al establecer el régimen de estados de excepción, se partió de la idea de que ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. Es así como, en esa medida, la configuración de los límites va acompañada de un sistema eficaz de controles destinados a garantizarlos, los cuales son de tres tipos: uno de carácter jurídico, otro de índole política y otro de legalidad, que recaen tanto sobre la declaración del estado de excepción, como sobre los decretos legislativos de desarrollo, siendo del caso señalar que los mismo son complementarios y no excluyentes.

Entonces, se tiene que, sobre los decretos expedidos por el gobierno nacional, por los gobernadores o por los alcaldes, con la finalidad de adoptar las medidas necesarias para recuperar el orden o la normalidad, recae el control de legalidad realizado por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuenta con las siguientes características<sup>1</sup>:

*"(...) en primer lugar, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella; en segundo lugar, el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la Ley 137 de 1994, "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente; en tercer lugar, el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 213 C. P., y pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción toda vez que es oficioso, resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma..."*

---

<sup>1</sup> (Consejo de Estado de Colombia, Sentencia Radicado número 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA) de 2010)

### **EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10<sup>o</sup>,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



Gobernación del Tolima  
NIT: 800.113.6727  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS  
JURIDICOS  
DESPACHO



Es así como el estado de emergencia social y ecológica o de grave calamidad pública, de que trata el artículo 215 de nuestra Constitución Política tiene como propósito, conforme lo señalado por la misma Corte Constitucional en sentencia C-254 de 2009, *“conjurar la crisis económica, social o ecológica correspondiente y (...) contener la extensión de sus efectos con el fin de retornar a la situación normal anterior”*.

Ahora bien, conforme lo señalado por la Corte Constitucional de Colombia en Sentencia C-135 de 2009, 2009, se tiene que el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, debiéndose tener en cuenta que los decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, lo cual lleva a la indudable conclusión que las facultades excepcionales del poder ejecutivo son de carácter restrictivo, toda vez que se limitan a aquellas estrictamente indispensables para poder impedir un uso excesivo de las atribuciones extraordinarias y proscribir el empleo de funciones que no resulten necesarias para remediar la crisis e impedir la continuación de sus efectos.

Conforme a lo señalado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 *“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. (...)”*.

De otra parte, se tiene que el artículo 136 del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup> establece el control de legalidad en los siguientes términos:

---

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011



*"ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

Siendo ello así, evidente resulta que el Honorable Tribunal Administrativo es competente para conocer del proceso de la referencia.

Entrando en el estudio particular de la norma municipal objeto del control de la referencia, se tiene que el mismo, en atención a que los habitantes del Municipio no estaban dando estricto cumplimiento a los decretos nacionales 420 y 457 de 2020, a efectos de evitar la propagación de la epidemia en el Municipio de Ataco, se profirió del Decreto No. 031 de 2020 por medio del cual se limita la movilidad de la población de dicha municipalidad-

Es así como se tiene que nuestra Constitución Política consagra el derecho de los ciudadanos a circular libremente por el territorio nacional<sup>3</sup>, siendo del caso señalar que esta libertad no es absoluta, toda vez que, así lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional

---

<sup>3</sup> Artículo 24 Constitución Política

### **EL TOLIMA NOS UNE**



Gobernación del Tolima  
NIT: 800.113.6727  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS  
JURIDICOS  
DESPACHO



en reiterada jurisprudencia, entre otras, en la Sentencia SU-257 de 1997, en la cual estableció:

*"(...) dado a la indicada expresión de la libertad personal, no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema. Ello, claro está, sin que tales restricciones supongan la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial (...) Puede la ley, por razones de prevalencia del interés general, establecer reglas que obliguen al individuo y le resten posibilidades de movimiento en el territorio, pero le está vedado soslayar los principios, valores y derechos constitucionales."*

Así las cosas, resulta claro que, si bien existe la potestad de los ciudadanos de circular libremente en todo el territorio colombiano, ello no impide que, en razón a la necesidad de proteger el interés y salubridad de la población en general, el Alcalde Municipal adopte las medidas necesarias.

La Corte Constitucional, en la sentencia T-483 de 1999, retoma lo anterior y recalca:

*"El derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad,*

### **EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



*proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales"*

Y, en este punto sobresale la necesidad de la autoridad legislativa de contar con un respaldo o justificación para adoptar las medidas de restricción en el derecho analizado.

En concordancia con lo anterior, resulta pertinente referir el orden público, en este sentido, puede describirse como las "condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana" (Sentencia C-128 de 2018. Corte Constitucional)

Ahora bien, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 315 señala que es atribución de los alcaldes la preservación del orden público del municipio, siguiendo las instrucciones y órdenes proferidas por el Presidente de la República.<sup>4</sup>

En este sentido, y considerando la normativa constitucional, dentro de las facultades dispuestas al Alcalde, se encuentra efectuar acciones que permitan conservar el orden dentro del territorio, siempre y cuando, se encuentre en concordancia con las directrices impartidas por el Presidente.

En igual sentido, la Ley 1551 de 2012, en su artículo 29 se establece en cabeza del alcalde la función de conservar el orden público, así:

---

<sup>4</sup> "ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

### **EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



Gobernación del Tolima  
NIT: 800.113.6727  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS  
JURIDICOS  
DESPACHO



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

El Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020 *“por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”* expedido por el Presidente de la República, ordenó a los alcaldes y gobernadores a adoptar las siguientes medidas de orden público:

*“(…) 2.1. Prohíban 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. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*2.2. Prohíban 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. (…)*

*Toque de queda de niños, niñas y adolescentes. Los alcaldes podrán, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición del presente decreto y hasta el 20 de abril de 2020. (…)*

*Otras instrucciones en materia de orden público. Las medidas de orden público proferidas por los alcaldes y gobernadores que restrinjan el derecho de circulación, tales como, toque de queda, simulacros, en ningún caso podrán contemplar las siguientes restricciones, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. 4.1 Impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que*

**EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



*estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial.*

*4.2 Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.*

*4.3 En el evento de suspender las actividades en establecimientos y locales comerciales, dicha suspensión no podrá comprender establecimientos y locales comercial de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.*

*4.4. En el evento del cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, dicho cierre no podrá extenderse a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.*

*4.5. Limitar, restringir o impedir el funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, distritos y municipios.*

*4.6. Restringir el funcionamiento y operación de los centros de llamadas, de los centros de contactos, de los centros de soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

*4.7. La prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.*

### **EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



4.8. *Suspender los servicios técnicos y de soporte de los servicios públicos esenciales y de telecomunicaciones. (...)*"

En este sentido, se vislumbra que el Presidente ordenó adoptar medidas específicas, tales como la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, la conglomeración de más de cincuenta (50) personas y toque de queda de los menores de edad; no obstante, estipuló unas limitaciones al derecho de circulación, lo cual concluye *per se* que los alcaldes o gobernadores podrán adoptar esta medida, siempre y cuando no vayan en contravía con lo expuesto por el Presidente.

Es así como el Decreto 457 de 2020 "*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*" ordenó a los gobernadores y alcaldes que adoptaran las medidas previstas en el Decreto en lo concerniente al aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.

Ahora bien, en el Decreto de estudio, a saber, el Decreto No. 031 del veinte (20) de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Ataco adoptó las medidas de orden público, que le competen de acuerdo a la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012 y, adicional a lo anterior, que se encuentra en coordinación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en la materia, sin desconocer las limitaciones que estipuló el Presidente de la República.

En síntesis, el Departamento del Tolima encuentra el Decreto 031 del veinte (20) de marzo de 2020 proferido por el Alcalde municipal de Ataco Tolima, ajustado a la constitución y la ley, por lo que no existen vulneraciones ni limitaciones a los derechos fundamentales o a las garantías de que goza la ciudadanía.

### **EL TOLIMA NOS UNE**

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia



Gobernación del Tolima  
NIT: 800.113.6727  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS  
JURIDICOS  
DESPACHO



Así mismo, se evidencia que el acto administrativo objeto de estudio se ciñe a las pautas y directrices impartidas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis actual. Y, en cuanto a su expedición, no se advierten defectos por falta de competencia, se fundamentó y justificó en la normatividad pertinente, y no se avistan extralimitaciones en el ejercicio del poder, por lo que se considera pertinente mantener la legalidad del acto administrativo en estudio.

En los anteriores términos se rinde el concepto solicitado dentro del proceso de la referencia.

**NIDIA YURANY PRIETO ARANGO**  
Directora  
Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos

Proyectó: Carolina R

***EL TOLIMA NOS UNE***

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10°,  
Teléfonos: 261 11 11 Ext. 800 - Telefax (8) 2 61 16 62 Código Postal 730001  
Ibagué - Tolima – Colombia

Ataco, Tolima, 27 de mayo del 2020

Doctor

**ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA**

Magistrado H. Tribunal Administrativo del Tolima

E. S. D.

**Medio de Control:** Control inmediato de legalidad – Estado de Excepción.  
**Rad.:** CA -00121. **Acto administrativo:** Decreto 031 del 20 de marzo del 2020. **Autoridad:** Municipio de Ataco, Tolima.

**MILLER ALDANA CASTRO**, identificado como aparecerá al pie de mi respectiva firma, actuando en mi calidad de Alcalde Municipal de Ataco, Tolima, de la manera más respetuosa, en el término dispuesto mediante providencia del 11 de mayo del 2020, me sirvo elevar pronunciamiento respecto de la legalidad del Decreto No. 31 del 2020, proferido por el Despacho que represento, en el marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria<sup>11</sup> por el Coronavirus – Covid 19.

Para el efecto, el suscrito precisará el pronunciamiento empleando la dinámica enumerada en el siguiente acápite:

1. Consideraciones sobre el Decreto
2. Solicitud
3. Anexos
4. Notificaciones

Sin más preámbulos, damos inicio a la dinámica propuesta previamente:

### **13. CONSIDERACIONES SOBRE EL DECRETO 031 DEL 2020**

En primer lugar, resulta importante mencionar que, mediante Decreto 031 del 19 de marzo del 2020, el Municipio de Ataco, Tolima adoptó medidas transitorias de orden público para prevenir el contagio y propagación del Coronavirus – Covid 19, con base en la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada por el Departamento del

<sup>11</sup> Resolución 385 de 2020.

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.

Tolima y en el marco de la Emergencia Social, Económica y Ecológica<sup>12</sup> decretada en el país, a causa del Coronavirus – Covid 19.

El Decreto citado está revestido de legalidad, pues fue expedido, entre otros fundamentos normativos, con base en el numeral 2º del artículo 315 de la Constitución Política, el cual señala que es atribución del alcalde dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Para el efecto, se consideró como sustento de las medidas adoptadas, además de las citadas en el mentado Decreto, los pronunciamientos<sup>13</sup> de la H. Corte Constitucional<sup>14</sup>, sobre la posibilidad de limitar el derecho a la libre locomoción, entre otros motivos, con sustento en la protección de intereses superiores relacionados con el orden público y la salud, bajo el principio de que los derechos subjetivos de los individuos no están revestidos de un alcance absoluto y, en cambio, encuentran límites fundamentados, entre otros, en el interés general, con observancia de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Como muestra de lo anterior, la H. Corte Constitucional, mediante Sentencia T – 483 de 1999, específicamente sobre la posibilidad de limitar el derecho de circulación, sostuvo:

En las circunstancias descritas es evidente que con invocación de las normas de los mencionados tratados, **el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir** la comisión de infracciones penales, **proteger el interés público**, la seguridad nacional, **el orden público, la salud** y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. (...) (Subraya y negrita por fuera del texto original).

De lo anterior, es claro que pacíficamente se ha sostenido la posibilidad de limitar el derecho de locomoción, en la medida en que resulte necesario para proteger el interés

<sup>12</sup> Decreto Nacional No. 417 del 2020.

<sup>13</sup> En completa armonía con el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

<sup>14</sup> Sentencia C – 511 del 2013. M.P Nilson Pinilla Pinilla. Sentencia T -483 de 1999. M.P. Antonio Cabrera Carbonell. Sentencia SU 257 de 1997. M.P José Gregorio Hernández.

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.



## DESPACHO ALCALDE

público y la salud pública, como ocurre en el caso que nos convoca. En suma, y de manera concordante a las directrices para ejercer esa limitación, mediante el Decreto 031 de 2020, si bien se limitó la circulación de los habitantes del municipio de Ataco, lo cierto es que se consideró un margen para el ejercicio del derecho (es decir que no anuló su ejercicio totalmente), que estuvieron conforme con las excepciones consagradas en el Decreto Nacional 420 de 2020.

En igual sentido, respecto de la postura mencionada previamente, que sostiene la posibilidad de limitar los derechos subjetivos para perseguir determinados fines, en la medida en que se antepongan a la materialización de otros derechos o principios superiores, mediante Sentencia SU 257 de 1997, la misma Corporación adujo:

Dicho de otra manera, la libertad en cuestión, según los términos del artículo 24 de la Carta, consiste en el derecho que tienen todos los colombianos de circular libremente por el territorio nacional, de entrar y salir de él, y de permanecer y residenciarse en Colombia, pero, como resulta del mismo texto normativo y de la jurisprudencia mencionada, ese calificativo de fundamental, dado a la indicada expresión de la libertad personal, no equivale al de una prerrogativa incondicional, pues el legislador **ha sido autorizado expresamente para establecer limitaciones a su ejercicio, buscando conciliarla con otros derechos o con los principios rectores de todo el sistema**. Ello, claro está, sin que tales restricciones supongan la supresión o el desvanecimiento del derecho fundamental, pues se entiende que no pueden desconocer su núcleo esencial. Es decir, el legislador no goza de la discrecionalidad suficiente como para llegar al punto de hacer impracticable, a través de las medidas que adopte, el ejercicio de tal libertad en su sustrato mínimo e inviolable.

A su turno, el Decreto 031 de 2020 fue expedido con fundamento en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, que concedió facultades transitorias a los alcaldes para disponer de acciones de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir sus consecuencias negativas. En este mismo sentido, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 desarrolló la competencia extraordinaria de Policía en los alcaldes, con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad, así como de disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

De igual manera, se consideró que dentro de las competencias otorgadas a los alcaldes municipales, en el marco de esa facultad extraordinaria, se encuentra la de *"ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas"*, *"ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o*

Elaboró: CPR ESTUDIOS.  
Revisó: Henry Alexander Pérez A.



Palacio Municipal Calle 8 No. 4-07  
Tel: (096) 2240042  
alcaldia@ataco-Tolima.gov.co

*de influenza, incluidas las de tránsito por predios privados", "decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan, así como "restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas".*

A su turno, para tomar la decisión contenida en el Decreto en cita se estimó que la Organización Mundial de la Salud informó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre del 2019, siendo que el pasado 30 de enero de 2020 la OMS generó alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo, que, en todo caso, tenía la calidad de pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación.

Que, con todo, para la fecha se sabía que los coronavirus (CoV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRASCoV). El Covid 19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano y sus consecuencias en los humanos podrían causar fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar) y en los casos más graves, neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte. Que, dado a que para la fecha existían 4 casos de Covid 19 en el Departamento del Tolima, en consecuencia, el territorio municipal de Ataco se enfrentaba a un grave riesgo en la salud y vida de todos sus integrantes.

También que, en consecuencia de esos pronunciamientos, el Gobierno Nacional mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por el Covid 19, hasta el 30 de mayo del 2020, asistiéndole deber al suscrito de tomar medidas sobre el particular.

Además, se consideró que mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional decretó la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus – Covid 19. De allí que fue con la expedición de esta norma que se facultó la expedición de las medidas excepcionales, para afrontar la propagación del virus.

A su turno, mediante el artículo 4º del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020<sup>15</sup>, el Gobierno Nacional, entre otras cosas, impartió directrices de estricta observancia por

<sup>15</sup> Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia de Covid 19.

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez A.



## DESPACHO ALCALDE



los alcaldes y gobernadores al momento de tomar decisiones de orden público, como toques de queda, entre otros, en el sentido de prohibir las medidas que limiten la locomoción de personas que desempeñen las labores allí expresamente señaladas y, en general, que se encuentren dentro de las circunstancias fácticas exceptivas. Asimismo, como ya se mencionó previamente, en el desarrollo del Decreto 031 de 2020, proferido por el Municipio de Ataco, se contempló las excepciones de movilidad contenidas en el Decreto Nacional en cita.

Por último, es del caso mencionar que el ente territorial que represento tomó en cuenta está medida preventiva, pues resultaba necesaria y proporcional para apelar al orden y la salud públicas, considerando la situación presupuestal del municipio para atender una eventual situación de contagio masiva, así como los insumos en salud con que cuenta el hospital municipal de Ataco, que hacían imperiosa la toma de decisiones apropiadas para **evitar** la propagación del Coronavirus Covid 19, y así salvaguardar la vida, el orden público y contribuir a garantizar los derechos de los habitantes del municipio.

Con todo, se puede concluir que las decisiones contenidas en el Decreto 031 de 2020 están revestidas de legalidad, puesto que esas medidas se tomaron considerando, además de todo lo argumentado, que para el momento existían casos confirmados de Covid 19 en el Departamento del Tolima y se estudiaba la posibilidad de contagio de muchos otros. Además, los citados Decretos respetaron y consagraron las excepciones contenidas en el artículo 4º del Decreto Nacional 420 de 2020, esto es, fueron expedidos con observancia del principio de coordinación administrativa, bajo la competencia atribuida a los alcaldes por la Constitución y la Ley y en observancia a la garantía del marco esencial del derecho de locomoción de los habitantes del municipio de Ataco.

### 14. SOLICITUD

Teniendo en cuenta que las medidas adoptadas corresponden íntegramente a la materialización de la competencia atribuida a los alcaldes, con arreglo a la garantía de los derechos fundamentales, en sujeción a la Constitución Política y de manera coordinada con las disposiciones nacionales sobre la materia, solicito respetuosamente que se declare la legalidad del Decreto 031 de marzo del 2020, proferido por el Municipio de Ataco.

Elaboró: CPR ESTUDIOS.  
Revisó: Henry Alexander Pérez A.



Palacio Municipal Calle 8 No. 4-07  
Tel: (098) 2240042  
alcaldia@ataco-Tolima.gov.co



## DESPACHO ALCALDE



**Nuestro Compromiso es  
Ataco !!!**

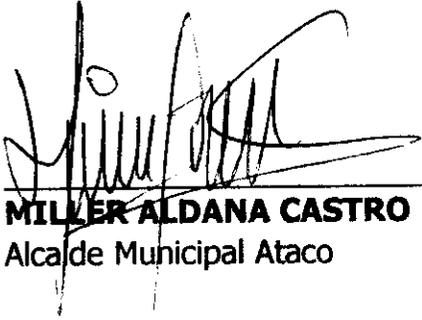
### 15. ANEXOS

1. Documentos que acreditan mi calidad de alcalde.
2. Constancia de publicación del acto administrativo

### 16. NOTIFICACIONES

Para efectos de notificaciones, se recibirán en el correo electrónico: [secgobierno@ataco-tolima.gov.co](mailto:secgobierno@ataco-tolima.gov.co) y en el Palacio Municipal, ubicado en la calle 8 NO 4-07 Barrio el centro de esta municipalidad

Cordialmente,



---

**MILLER ALDANA CASTRO**  
Alcalde Municipal Ataco

Elaboró: CPR ESTUDIOS.

Revisó: Henry Alexander Pérez Al

**Palacio Municipal Calle 8 No. 4-07**

**Tel: (096) 2240042**

**[alcaldia@ataco-Tolima.gov.co](mailto:alcaldia@ataco-Tolima.gov.co)**

REPUBLICA DE COLOMBIA  
IDENTIFICACION PERSONAL  
CEDULA DE IDENTIFICACION

NUMERO **88.385.000**  
**ALDANA CASTRO**

APELLIDOS  
**MILLER**

NOMBRES

*[Handwritten signature]*



INDICE DERECHO

FECHA DE NACIMIENTO **02-ABR-1967**

**ATAGO**  
(TOLIMA)

LUGAR DE NACIMIENTO

**1.68**

ESTATURA

**O+**

G.S. RH

**M**

SEXO

**17-MAY-1988 BOGOTA D.C.**

FECHA Y LUGAR DE EXPEDICION

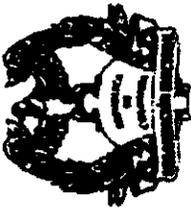
*[Handwritten signature]*  
REGISTRADOR NACIONAL  
CARLOS ARIB. GARCIA TORRES



A-1500150-00017123-M-0080385848-20080834

0800818578A 1

1190010830



**REGISTRADURÍA  
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

REPUBLICA DE COLOMBIA  
ORGANIZACIÓN ELECTORAL  
REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

E-27



LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL

!!! RECORDAMOS !!!

Que, MILLER ALDANA CASTRO con C.C. 80365649 ha sido elegido(a) ALCALDE por el Municipio de ATACO - TOLIMA, para el periodo de 2020 al 2023, por el PARTIDO COAL.NUESTRO COMPROMISO ES ATACO.

En consecuencia, se expide en presente CREDENCIAL en ATACO (TOLIMA), el jueves 31 de octubre del 2019.

*Judith Jimena Hoyos Herrero*  
JUDITH JIMENA HOYOS HERRERO  
CARLOS SEVERIANO GORTIZ  
AGUERO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA

*Rodrigo Tuñiago Delgado*  
RODRIGO TUÑIAGO DELGADO

SECRETARIO(S) DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA



**Notaria Única de Ataco**  
**CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**

Notario  
Acta No.04

**ACTA DE POSESIÓN DEL SEÑOR MILLER ALDANA CASTRO COMO  
ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA**

En el municipio de Ataco, Departamento del Tolima, Republica de Colombia, a los veintiséis (26) días del mes de Diciembre del año dos mil diecinueve (2019), siendo las 12:20 p.m., ante mí: **CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**, Notario Único del Círculo de Ataco Tolima, en solemne acto que se constituye en Audiencia Pública, con el fin de dar posesión al señor **MILLER ALDANA CASTRO**, como **ALCALDE** del Municipio de Ataco Tolima, elegido por voto popular el veintisiete (27) de octubre de dos mil diecinueve (2019), por mayoría de votos, para el periodo constitucional comprendido entre el primero (1ro) de Enero de 2020 y el treinta y uno (31) de diciembre de 2023, declarado como tal por **LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN ESCRUTADORA MUNICIPAL DE ATACO-TOLIMA**.

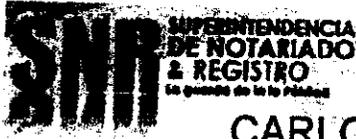
A continuación el señor **NOTARIO ÚNICO DEL CÍRCULO DE ATACO TOLIMA**, Doctor **CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**, procedió a juramentarlo de conformidad con lo estipulado en el artículo 94 de la Ley 136 de 1994, bajo cuya gravedad de juramento manifestó: "Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la constitución, las leyes de Colombia, las ordenanzas y los acuerdos". El posesionado para efecto de su identificación y posesión presentó los siguientes documentos:

- Fotocopia de la cedula de ciudadanía número 80.365.649 expedida en Bogotá D.C.
- Credencial que lo acredita como Alcalde Municipal de Ataco Tolima, de fecha 31 de octubre de 2019, expedida por los Miembros de la Comisión Escrutadora Municipal de Ataco-Tolima, de conformidad con el artículo 265 de la Constitución Política y el Decreto 2241 de 1986.
- Certificado Especial de Antecedentes Disciplinarios No. 138701855 expedido el 26 de diciembre de 2019, por la Procuraduría General de la Nación, donde hace constar que no registra sanciones ni inhabilidades especiales aplicadas al cargo.
- Certificado de Antecedentes Fiscales expedido el 21 de noviembre de 2019, por la Contraloría General de la República donde hace constar que no figura reportado como responsable fiscal.
- Certificado Judicial del 21 de noviembre de 2019, expedido por el Ministerio de Defensa Nacional -Policia Nacional de Colombia, donde hace constar que no tiene asuntos pendientes con las autoridades judiciales.

Carrera 6 N° 7-19/23 Ataco - Tolima

Teléfono: 098 - 2240143

Correos: [unicaataco@supernotariado.gov.co](mailto:unicaataco@supernotariado.gov.co) - [carlosortiza@otolima.com](mailto:carlosortiza@otolima.com)



**Notaria Única de Ataco**  
**CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**  
Notario

- Declaración bajo juramento rendida ante la Notaria Única de Ataco, el día 26 de diciembre de 2019, donde manifiesta no estar incurso en la causal de inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el artículo 37 de la Ley 617 de 2000, artículos 45 y 95 de la Ley 136 de 1994, y no tener conocimiento sobre la existencia de procesos pendientes de carácter alimentario y que cumple con las obligaciones de familia. De conformidad con lo ordenado en el art. 6° de la ley 311 de 1996.
- Declaración bajo juramento rendida ante la Notaria Única de Ataco, el día 26 de diciembre de 2019, sobre el monto de sus bienes y rentas, la de su cónyuge e hijos no emancipados (Inciso 2° del artículo 94 de la Ley 136 de 1994).
- Certificado del Seminario de Inducción para Alcaldes y Gobernadores Electos periodo 2020-2023 proferido por la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP, expedido en Bogotá D.C. el 27 de noviembre de 2019.
- Planilla PILA Afiliación a la EPS- SANITAS y fondo de pensiones PROTECCION que consta de dos (2) folios.
- Formato único de hoja de vida que consta de tres (3) folios útiles.

A la presente se anexan copias de la documentación antes relacionada.

Esta posesión surte efectos fiscales a partir del 1 de enero de 2020.

No siendo otro el objeto de la presente diligencia se termina y firma como aparece una vez leída y aprobada por la que en ellos intervinieron.

**El Posesionado,**



**MILLER ALDANA CASTRO**

**El Notario,**



**CARLOS SEVERIANO ORTIZ AGUDELO**

Carrera 6 N° 7-19/23 Ataco - Tolima

Teléfono: 098 - 2240143

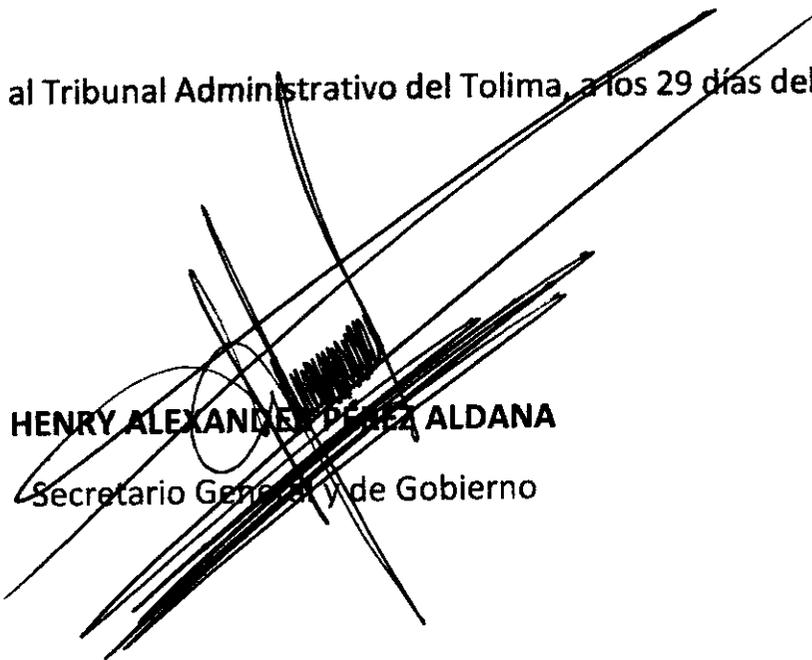
Correos: [unicaataco@supernotariado.gov.co](mailto:unicaataco@supernotariado.gov.co) - [carlossortiza@hotmail.com](mailto:carlossortiza@hotmail.com)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL Y DE GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE  
ATACO TOLIMA

CERTIFICA

Que el Decreto No. 031 del 20/03/2020 por el cual se Adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento, con ocasión del coronavirus COVID-19, se publicó en la página web de este ente territorial a través del siguiente enlace: <http://www.ataco-tolima.gov.co/Transparencia/Paginas/Normatividad.aspx>

Se expide con destino al Tribunal Administrativo del Tolima, a los 29 días del mes de abril de 2020.



HENRY ALEXANDE PÉREZ ALDANA  
Secretario General y de Gobierno

Elaboró: Mirella Stella Tovar P.

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Se deja constancia de que el día 27 de mayo de 2020, venció el término con que contaba el Municipio de Ataco - Tolima, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad. El 27 de mayo de 2020, el Municipio allega escrito.

En la misma fecha, el Departamento del Tolima, allega concepto.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ**  
Secretaria



**PROCURADURIA JUDICIAL 163 EN LO ADMINISTRATIVO  
IBAGUE, TOLIMA.**

**Honorables Magistrados  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
Magistrado Ponente. Ángel Ignacio Alvarez Silva.**

Referencia: Control Inmediato de Legalidad.  
Municipio de Ataco.  
Radicación. 2020-0121.

MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA, obrando en mi condición de PROCURADOR 163 JUDICIAL II ante el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro de la oportunidad establecida en el Art. 185 de la ley 1437 de 2011 , me permito presentar CONCEPTO dentro del proceso de la referencia, con el fin que sea tenido en cuenta por la Sala de Decisión al proferir la respectiva sentencia.

**1. ANTECEDENTES**

El Art. 136 de la ley 1437 de 2011 consagra el control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa, de 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.

El Tribunal Administrativo del Tolima por conducto del Magistrado Ángel Ignacio Alvarez Silva, mediante auto del 11 de mayo de 2020 asumió el conocimiento del Decreto 031 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”*.

La Secretaría del Tribunal realizó la convocatoria prevista en el Art. 185 de la ley 1437 de 2011 con el fin que las personas interesadas presentaran sus respectivas intervenciones.



El Departamento del Tolima por conducto de la Directora del Departamento Administrativo de asuntos Jurídicos presentó concepto donde previa referencia al estado de excepción y las normas que regulan el control inmediato de legalidad (art. 20 de la ley 1378 de 1994 y art. 136 de la ley 1437 de 2011) considera que el decreto es susceptible de este medio de control.

Frente al fondo del asunto, señaló que dada la evidencia que la ciudadanía no estaba dando cumplimiento a lo dispuesto en los decretos 420 y 457, el alcalde adoptó medidas de restricción de la libertad de circulación. Las cuales concluye, resultan ajustadas a los fines de protección frente al covid -19. Para ello realiza algunas citas jurisprudenciales sobre el derecho a la libertad de circulación donde se resalta que no tiene el carácter de absoluto, pues pueden existir limitaciones en aras de garantizar o restablecer el orden público, trayendo la definición que sobre el mismo ha dado la Corte Constitucional.

Concluye señalando que las medidas adoptadas por la Alcaldía resultan ajustadas a las facultades en materia de orden público otorgadas a los alcaldes Municipales y no resultan contrarias a las disposiciones establecidas por el Gobierno nacional en los decretos 420 y 457 de 2020.

Vencido el termino señalado con antelación, se ordenó el traslado al Ministerio Público para el concepto correspondiente.

## **2. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.**

Con el fin de abordar el estudio del presente asunto, es necesario en forma previa afrontar las siguientes tareas:

En primer lugar, realizar una referencia general a las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio.

En segundo lugar, una breve referencia a los estados de excepción y concretamente al declarado por el Gobierno Nacional con fundamento en la pandemia generada por el virus COVID-19.

En Tercer lugar, el concepto de Policía Administrativa y su contexto en el marco del Estado de excepción a la expedición del Decreto materia de estudio.



Todo ello para comprender el ámbito de aplicación de este medio de control especial frente a la norma materia de estudio y superado este punto, afrontar el análisis de su legalidad<sup>1</sup>.

### **Circunstancias fácticas y jurídicas relevantes.**

Frente al primer aspecto, es menester recordar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus generador de la enfermedad COVID -19.

A través de la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los Jefes y representantes legales de las entidades públicas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación<sup>2</sup>.

Por medio del Decreto 417 de 2020 y con fundamento en el Art. 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional declara el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto, con el fin de conjurar la propagación del virus y la extensión de los efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

El día 16 de marzo de 2020 el Departamento del Tolima, a través del decreto 292, declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de

---

<sup>1</sup> Expresión que debe interpretarse en sentido amplio, abarcando no solo la ley (en sentido formal) sino la Constitución Política y los Tratados Internacionales que integran el bloque de constitucionalidad.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.



adoptar medidas frente al covid -19, igualmente el día 17 de marzo por medio del Decreto 293 declaró la calamidad pública con fundamento en el Art. 58 de la ley 1523 de 2012.

El día 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió los decretos 418 y 420, por los cuales se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19; de igual manera el día 22 de marzo de 2020, se emitió el decreto 457 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”<sup>3</sup>, como fundamentos normativos comunes dichos decretos tuvieron en cuenta el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

El día 20 de marzo de 2020 el Alcalde del Municipio de Ataco expidió el Decreto 031 *“por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”*.

El estado de excepción previsto por el Decreto 417 de 2020 venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional<sup>4</sup>, no obstante el estado de Emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020<sup>5</sup>.

### **Del Estado de Emergencia Sanitaria y su diferencia con el Estado de excepción previsto en el Art. 215 C.P.**

Frente al estado de emergencia en el marco del Art. 215 de la Constitución Política, es menester señalar que procede cuando sobrevienen hechos distintos a la guerra exterior o a la conmoción interior que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico que constituyan una grave calamidad pública.

---

<sup>3</sup> El cual declaró el aislamiento preventivo obligatorio.

<sup>4</sup> Aunque a través de Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 volvió a declararse.

<sup>5</sup> Actualmente ya prorrogado.



La situación excepcional posibilita la asunción por parte del Presidente de facultades propias del legislativo, las cuales en condiciones normales no podría realizar por falta de competencia. Sin lugar a dudas, ello genera un rompimiento del equilibrio institucional que debe existir en condiciones ordinarias, razón por la cual, con el fin de garantizar el Estado de Derecho y concretamente la división de poderes, el Constituyente estableció unos requisitos sustanciales y formales para su procedencia, además del diseño de un control judicial que garantice su ajuste al ordenamiento jurídico, tal como se observa – verbigracia- en el Art. 241 N. 7 de la Constitución Política y en el Art. 20 de la ley 137 de 1994.

Sobre el particular, resulta pertinente traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017 donde, frente a los requisitos sustanciales para este específico estado de excepción, expresa lo siguiente:

“De otra parte, a la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 *ibídem* que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como *“una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...”*”.

La calamidad pública alude, entonces, a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que *“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”*. En tales términos, la Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo *“accidentes mayores tecnológicos”*<sup>6</sup>



Recordemos que ya en sentencia C-386 de 2017<sup>7</sup> dicha Corporación había precisado sobre el fundamento de su declaratoria:

*“Que efectivamente las facultades ordinarias de que las dispone el Ejecutivo para adoptar las medidas de carácter económico, social y ecológico, destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos resulten insuficientes y efectivamente desborden la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, que es aquello que específicamente se verifica mediante el denominado juicio de subsidiariedad.”*

Lo anterior, nos permite concluir que el estado de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos consagrado en el Art. 69 de la ley 1753 de 2015, así como otro tipo de medidas como las previstas en la ley 1523 de 2012, aunque se refiere a situaciones especiales de gran connotación que afectan la salud pública, son instrumentos ordinarios de nuestro sistema jurídico que difiere absolutamente del estado de excepción previsto en el Art. 215 de la Constitución Política, pues este último, aunque puede relacionarse con los primeros, se caracteriza porque su aplicación surge ante situaciones de gran magnitud y gravedad que en forma imprevista y sobrevinientes trastocan el orden económico, social o ecológico, de tal forma que conllevan a la necesidad de adopción de medidas excepcionales pues los instrumentos ordinarios resultan insuficientes.

### **Ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19**

En términos generales, la Policía Administrativa ha sido entendida como la facultad de limitar algunas libertades públicas, en procura de garantizar el orden público, el cual en palabras de la Corte Constitucional hace referencia a *“las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.”*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Con ocasión de la tragedia de Mocoa –Putumayo.

<sup>8</sup> Sentencia C- 128 de 2018.



Efectivamente sobre los tipos de Policía en Colombia y concretamente la llamada función de Policía Administrativa había señalado ya la Corte en sentencia C- 024 de 1994:

“El concepto de Policía es multívoco por cuanto tiene al menos cuatro significaciones diversas en el régimen constitucional colombiano. **De un lado, se refiere a unas formas de la actividad del Estado ligadas con la preservación y restablecimiento del orden público: es el poder, la función y la actividad de la Policía administrativa.** De otro lado, se refiere a las autoridades encargadas de desarrollar tales formas de actividad: son las autoridades administrativas de Policía. En tercer término, la Policía es también un cuerpo civil de funcionarios armados: la Policía Nacional. Finalmente, esta noción se refiere a la colaboración que pueden prestar ciertos cuerpos a las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los delitos: es la Policía judicial”. (Negrillas fuera de texto).

De igual manera, es menester señalar que la Constitución de 1991 se ocupó extensamente de la preservación del orden público, partiendo de su reconocimiento como uno de los fines esenciales del Estado, resaltando tanto el deber de coordinación de las entidades territoriales en la materia como la dirección que sobre dichas facultades debe ejercer el Presidente de la República, tal como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C- 075 de 1993 cuyos apartes se transcriben a continuación:

“Uno de los fines esenciales del Estado, es la conservación del orden público. Así se desprende del preámbulo de la Constitución y del artículo 2°, que dice:

Son fines esenciales del Estado: ... defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas... y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

**Por tanto es atribución de todo el Estado velar por la conservación y restablecimiento del orden público. Así, el nivel nacional, departamental y local deben desarrollar esta competencia en forma coordinada y bajo la dirección del Presidente de la República.**

En efecto, el Presidente de la República simboliza la unidad nacional, según el artículo 188 superior, y en tal carácter le corresponde, según el artículo 189 numeral 4°:

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



**Los gobernadores también son responsables en su jurisdicción de la conservación del orden público, según se afirma en el artículo 303 constitucional, como lo son igualmente los alcaldes en sus municipios, al tenor del artículo 315 numeral segundo idem.**

**Por otra parte, la coordinación de la gestión estatal en materia de orden público se realiza en virtud de la jerarquía del nivel nacional sobre los niveles subnacionales, que la Constitución dispone en los siguientes términos en el artículo 296:**

Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

En este orden de ideas, la conservación del orden público, según la preceptiva constitucional, no es una tarea exclusiva de la nación sino de todo el Estado en su conjunto, el cual la debe desempeñar de manera coordinada.” (Negrillas fuera de texto)

De esta forma, es importante resaltar que atendiendo la concepción del Estado como Unitario, el Art. 296 de la Constitución Política en materia de orden público consagra:

“ARTICULO 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”

La norma constitucional nos lleva a colegir que si bien tanto los Alcaldes como los Gobernadores tienen facultades en materia de preservación del orden público (policía administrativa), existe una preferencia de las decisiones adoptadas por el Presidente de la República sobre las de los Gobernadores y a su vez de estos sobre los Alcaldes.

De lo anterior, se concluye que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante –en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P- son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como simbolo de la unidad nacional. De igual manera, dichas facultades estan ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento



jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana. De esta manera, puede concluirse que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos pueda ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, a través del Decreto 417 de 2020 el Presidente de la República en asocio de todos sus Ministros y con fundamento en el Art. 215 de la Constitución Política, declaró el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica en virtud de la pandemia generada por el virus covid-19, dicha norma lo habilita para expedir decretos legislativos para conjurar o mitigar la crisis que originó su declaratoria.

El Gobierno Nacional al día siguiente (18 de marzo) expidió los decretos 418 de 2020 “por el cual se dictan medidas transitorias en materia de orden público” y 420 por el cual “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, de igual manera el día 22 de marzo de 2020 emitió el decreto 457 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

Al observar el contenido de estas normas se aprecia que no se fundaron en las facultades propias del Estado de excepción, sino en normas que consagran potestades ordinarias de policía Administrativa<sup>9</sup>. El interrogante que surge es *¿Podía el Gobierno Nacional expedir un decreto legislativo que estableciera los lineamientos de policía administrativa y cuyos efectos irradiaran a los entes territoriales con fundamento en el Art. 296 C.P?* la respuesta es afirmativa, pero como se observa en los mencionados decretos, ello no fue lo que hizo el Gobierno nacional, *por tanto, podría afirmarse que los decretos 418, 420 y 457 no pueden considerarse formalmente como decretos legislativos.*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Artículos 189 N. 4 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

<sup>10</sup> Sobre el particular se ha generado una interesante discusión, pues algunos plantean que a pesar de ello materialmente puede considerarse un decreto legislativo, aspecto que incide en su control por parte de los jueces (si es inmediato o requiere demanda).



### **Del medio de control inmediato de legalidad – ambito de aplicación-**

El Art. 20 de la ley 137 de 1994 como mecanismo de protección del Estado de derecho y con el fin de evitar abusos de las facultades excepcionales consagra la posibilidad de control judicial de las normas expedidas en el marco del estado de excepción al señalar:

**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.

Como puede apreciarse de las normas citadas, el ambito de conocimiento de este medio de control excepcional corresponde: i) Medidas de carácter general ii) En ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Lo anterior, permite colegir que no todos los actos que se expidan en el marco temporal de un estado de excepción son controlables judicialmente a través de este mecanismo, por tanto, es absolutamente indispensable determinar si la norma que contiene la medida se ajusta a dichos requisitos.

No obstante en reciente auto del 15 de abril de 2020<sup>11</sup>, el Consejo de Estado por conducto del Magistrado ponente, señaló que en virtud del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, es dable conocer dentro del ámbito del medio del control inmediato de legalidad, de normas que en principio no fueran su objeto, es así como señaló:

“Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

A pesar de lo novedoso y bien intencionado del planteamiento fijado en la providencia del Consejo de Estado – desde la perspectiva de este Agente del Ministerio Público – no puede ser acogido por las siguientes razones:

- En primer lugar, si bien es cierto hoy en día es dable reconocer el papel creador del derecho de los jueces, en cabeza exclusiva de nuestras altas Cortes, permitiendo con ello otorgarle fuerza normativa al producto de esta actividad creadora, es decir, el precedente judicial, dicha decisión no puede catalogarse como tal, no solo porque el legislador en la ley 1437 de 2011 acogió las sentencias de unificación para identificar al precedente judicial en el marco de la jurisdicción contenciosa administrativa y aquí se está en presencia de un simple auto de ponente, sino que – aún de no compartir esta tesis- del texto de la decisión judicial se observa que dichos argumentos no eran necesarios para resolver el problema jurídico que el caso planteaba<sup>12</sup>, por tanto, tan solo puede considerarse como un obiter dictum.
- En segundo lugar, es menester resaltar que aún reconociendo el papel creador del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa y la fuerza normativa de su precedente, este no puede desconocer la Constitución Política y la ley<sup>13</sup>, bajo esta premisa, no es dable que el funcionario Judicial modifique el ámbito del medio de control estableciendo campos de aplicación no previstos en la norma que lo consagra, en este caso, el Art. 136 del código de procedimiento administrativo y lo contencioso administrativo, pues para otros contenidos

---

<sup>12</sup> El análisis que le correspondía al Consejo de Estado en este caso se limitaba a determinar si asumía o no conocimiento del control inmediato de legalidad frente al memorando I-GAMG-20-004065 del 25 de febrero de 2020, es decir, emitido antes de la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, lo que permite colegir que el análisis allí efectuado no era necesario o indispensable para adoptar la decisión que al final tomo.

<sup>13</sup> En sentido formal, es decir, la expedida por el legislador o en uso de facultades para expedir normas de tal carácter.



normativos el legislador ha previsto los medios correspondientes para su control judicial, además que la facultad de expedir códigos (lo cual incluye su modificación) es exclusiva del Congreso de la república, conforme al Art. 150 numeral 10 de la Constitución Política.

- En tercer lugar, que la tesis expuesta conlleva una contradicción interna en la construcción de su argumentación, pues reconoce que ciertos decretos en materia de policía administrativa y contratación estatal solo son el reflejo de instrumentos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico y que no fueron expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos, no obstante considera que pueden ser tramitados a través del medio de control inmediato de legalidad.
- En cuarto lugar, es oportuno resaltar que a la fecha el escollo material que edificaba la decisión del Consejero, esto es, la imposibilidad de presentar demandadas de nulidad contra ciertos contenidos normativos que no emanaban de los decretos legislativos ha desaparecido por la decisión adoptada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tal como se observa en el art. 5 del acuerdo PCSJA20-11546 25/04/2020.

### **Del Caso Concreto.**

Establecido los anteriores parámetros que guían interpretativamente este concepto, es menester señalar que el Alcalde de Ataco expidió el decreto 031 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”*, señalando como fundamentos normativos los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, art. 202 de la ley 1801 de 2016.

De igual manera decide en su parte resolutive, en esencia, lo siguiente: i) Decretar el toque de queda en todo el territorio del Municipio desde el 20 al 24 de marzo de 2020 como medida transitoria de orden público para prevenir la diseminación del



covid -19. iii) Señala las actividades excepcionadas de la medida de toque de queda. iv) Adopta medidas frente a los niños y niñas que se encuentran sin compañía de sus padres o personas sobre las cuales recaiga su custodia. V) Extiende las medidas adoptadas en el decreto 030 de 2020 expedido por el ente territorial. vi) Señala que las medidas se ajustan a lo establecido en el decreto 420 de 2020 y que se coordinara con la Policía Nacional para hacer efectiva las medidas adoptadas.

Lo primero que debe analizarse, es si dicho Decreto puede considerarse dentro del ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el Art. 136 del CPCA, es decir, que se trate de una medida de carácter general<sup>14</sup>, fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre los dos primeros aspectos, su configuración no ofrece duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal. Así mismo, aunque el concepto de “función administrativa” ha sido de difícil definición<sup>15</sup>, se observa que en términos generales el mismo se ha edificado en contraposición a la actividad propiamente judicial o legislativa. En el caso en concreto, se observa que el decreto es expedido por el Alcalde municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de atender la situación del Covid -19 en su jurisdicción territorial, tomando como fundamentos normativos disposiciones relacionadas con facultades de policía administrativa ordinarias, tal como se observa al usar como referente normativo la ley 1801 de

---

<sup>14</sup> Sobre el particular en reciente auto de ponente del 08 de mayo de 2020 Radicación: 11001031500020200146700 la sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado señaló que esta expresión cubre no solo los actos administrativos generales sino otras manifestaciones de la actividad administrativa que no pueden catalogarse como formales, tal como las que surgen de la potestad instructiva (directivas, circulares, instrucciones etc.)

<sup>15</sup> Tal como lo pone de presente Alberto Montaña Plata en su libro titulado “Fundamentos de Derecho Administrativo” Universidad Externado, dicho concepto puede verse como realización genérica de los fines del Estado, como categoría residual o negativa de las funciones tradicionales del Estado, como categoría positiva de las funciones del Estado, como fracción de las manifestaciones del Estado que implican autoridad o como un concepto impropio en cuanto es asimilada o identificada a la función pública.



2016<sup>16</sup>, lo que permite colegir que no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas y, por tanto, se ajusta a los parámetros de la función administrativa.

Ahora bien, el tercer elemento, hace relación a que la norma surja del desarrollo de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Sobre el particular, bajo un aspecto eminentemente temporal, cabría colegir que el decreto materia de estudio fue expedido en vigencia de la declaratoria del estado de excepción, pues esta había sido declarada el día 17 de marzo de 2020, no obstante en dicha declaratoria se señaló:

“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

Como se observa del texto de la norma que declara el estado de excepción, el Gobierno Nacional adoptara mediante decretos legislativos las medidas que estime necesarias para conjurar la crisis que llevó a su declaratoria, no existiendo al día 20 de marzo de 2020 decreto legislativo expedido sobre la materia, dado que los decretos 418, 420 de marzo de 2020 tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía.

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

Los antecedentes previos a la expedición del decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del estado de Emergencia por el Ministerio de Salud, su contenido (medidas sanitarias y de orden público), los fundamentos normativos en cuales sustentan la autoridad territorial su expedición y que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo

---

<sup>16</sup> Código Nacional de seguridad y convivencia nacional.



de eventos pueden adoptarse, sumado a que los decretos 418 y 420 de 2020 no tienen el carácter de legislativos, llevan – en su conjunto- a colegir que la norma materia de análisis emerge del ejercicio de potestades ordinarias y desarrolladas en un marco jurídico ya preexistente (el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de salud), aspecto que llevaría a afirmar que aunque se trate de una medida administrativa de carácter general no surge como desarrollo de decretos legislativos.

Bajo la anterior conclusión, el control inmediato previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de la legalidad del acto expedido por el Municipio de Ataco, ya vimos con antelación las razones por las cuales esta Procuraduría no acoge el criterio adoptado en auto del 15 de abril de 2020 proferido por el Consejero William Hernandez.

Lo anterior, no quiere decir que el acto no sea objeto de control judicial y que las autoridades territoriales puedan hacer uso de cualquier forma las facultades de policía administrativas<sup>17</sup>, pues en un Estado de Derecho no pueden existir normas ajenas al sometimiento al ordenamiento jurídico, para ello se cuenta con la acción de simple nulidad que puede ejercerse con la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional, máxime cuando la Sala Administrativa levantó la suspensión frente a este tipo de medios de control.

### **3. CONCEPTO.**

Considera esta Procuraduría que Decreto 031 del 20 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”*, no surge en desarrollo de un Decreto legislativo<sup>18</sup>, presupuesto esencial establecido por el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 para que la norma territorial sea objeto del control inmediato de legalidad. Por el contrario, se evidencia que la norma remitida se

---

<sup>17</sup> Para ello recordemos el art. 296 de la Constitución Política y lo establecido en concreto por el Decreto 418 de 2020.

<sup>18</sup> Salvo por la salvedad que se plantea y la observación anotada con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad.



*fundamenta en facultades ordinarias de policía frente a una situación preexistente (estado de emergencia sanitaria) a la declaratoria del estado de excepción.*

*De igual forma, si bien es cierto que los decretos 418 y 420 de 2020 adoptan medidas en materia de “orden público”, es decir, relacionadas directamente con facultades de policía administrativa como las adoptadas en la norma estudiada, aquellos no solo no tienen el carácter formal de decreto legislativo, sino que se reitera, se fundamentan en potestades ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, pueden ser materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana, de lo cual se colige que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas por medio de decretos legislativos, con el fin de conjurar la crisis que le dio origen, aspecto que como se explicó en la parte motiva no fue la conducta adoptada por el Gobierno nacional en los Decretos mencionados.*

De otro lado, es menester resaltar que si bien por auto del 15 de abril de 2020<sup>19</sup>, el Consejo de Estado señaló que en virtud del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, es dable conocer en el marco del medio del control inmediato de legalidad de normas que en principio no fueran estrictamente desarrollo de un decreto legislativo, desde la perspectiva de este Agente del Ministerio Público, dicha postura no puede ser acogida por las razones expuestas en la parte motiva.

Por último, si en gracia de discusión se acogiera la tesis que propugna cierto sector doctrinal de considerar decretos como el 418 y 420 de 2020 “materialmente legislativos” pese a que formalmente no lo sean, observa esta Procuraduría que estos frente al tema del orden público, tan solo reiteran lo ya consagrado en el Art. 296 de la Constitución Política que fue analizado en la parte motiva de este concepto, estableciendo tan solo como novedad el deber de comunicación de las decisiones adoptadas por Alcalde y Gobernadores con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 al Ministerio del Interior y su

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



coordinación previa con la fuerza pública. Por tanto, estos exclusivos aspectos serían los únicos que emanarían de los decretos mencionados en el marco de las facultades excepcionales.

De los Honorables Magistrados,

**MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA**  
**Procurador 163 Judicial II.**

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, Junio diez (10) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el 9 de junio de 2020, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto, allegando escrito el Procurador Judicial 163, el 9 de junio de 2020.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ**  
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA  
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL

Ibagué, Junio diez (10) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente CA-00121 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

**MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ**  
Secretaria

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



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

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

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

Referencia: **CA – 00121**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**  
Acto revisado: **“DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19”**

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 031 de 20 de Marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, Tolima, ***“Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”***

**ANTECEDENTES**

El día **13 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio de Ataco el **Decreto 031 de 20 de Marzo de 2020** para que se realizara 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. 2, Acta individual de reparto)

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

Lo constituye el **Decreto 031 de 20 de Marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal de Ataco, Tolima, ***“Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Ataco, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y de calamidad pública decretada en el departamento con ocasión del coronavirus COVID -19”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 11):

**“DECRETO No. 031 (MARZO 20 DE 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO, CON OCASION DEL CORONAVIRUS COVID-19”**

**EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ATACO, TOLIMA,**

Medio De Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Referencia: CA 00121  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"

2

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

### **CONSIDERANDO**

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

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

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

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

*Que el artículo 209 ibidem establece que 'La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante /a*

*descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado",*

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

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

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

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

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

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

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

Medio De Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Referencia: CA 00121  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"

3

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los casos confirmados, por el Ministerio de Salud, de COVID-19, resulta necesario adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento por medio de la implementación de toque de queda, desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 P.M. hasta el martes 24 de marzo hasta las 6:00 A.M., en el Municipio de Ataco.*

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

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

Que, por lo expuesto, se

### **DECRETA**

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

**PARAGRAFO PRIMERO:** *El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por Carretera (intermunicipal), durante el periodo que comprende esta prohibición, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano. Queda autorizado el Paso por las vías del orden nacional que se encuentran en el territorio municipal Para garantizar la | circulación intermunicipal entre ciudades.*

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

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

*Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.*

*Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:*

- *Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
- *Abastecimiento y distribución de combustible.*
- *Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*
- *Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*
- *Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.*
- *La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.*
- *La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
- *La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.*

- *La prestación de servicios bancarios, transacciones, giro de recursos y financieros. • El transporte de animales vivos y productos perecederos.*
- *La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.*
- *Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y recolección de datos.*
- *Por excepción, en los casos de sectores productivos, las diferentes Secretarías del Municipio, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.*
- *Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.*
- *Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.*
- *Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.*
- *Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
- *vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y Operarios de empresas que realizan operación 24/7.*
- *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.*
- *El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*
- *Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno mas inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.*

*PARAGRAFO. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la Prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.*

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

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

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

*ARTICULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente Decreto son de estricto cumplimiento Para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones*

Medio De Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
Referencia: CA 00121  
Norma Revisada: DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 – PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"

6

*previstas en los en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.*

*ARTICULO SEXTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 30 del durante 19 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente Decreto, continúan vigentes el término previsto en el artículo 1° del presente Acto.*

*ARTICULO SEPTIMO: El presente Decreto se encuentra conforme a las instrucciones | impartidas por el Presidente de la Republica mediante Decreto No. 420 de 2020.*

*ARTICULO CTAVO: Ordénese a la Secretaria de Gobierno Municipal, coordinar con la Nacional la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el presente acto administrativo.*

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

## **II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD**

Mediante auto del **11 de mayo de 2020** (fls. 12 a 14), se avocó conocimiento del presente medio de control, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la 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, recibiendo escrito del departamento Jurídico del Departamento del Tolima, recibiendo concepto del Municipio de Ataco, del Departamento del Tolima, a través de su Departamento Administrativo de Asuntos jurídicos e, igualmente, del Ministerio Público.

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

### **MUNICIPIO DE ATACO**

El Alcalde Municipal de Ataco allegó escrito en el que concluye que las decisiones contenidas en el Decreto 031 de 2020 están revestidas de legalidad, puesto que esas medidas se tomaron considerando, que para el momento existían casos confirmados de Covid 19 en el Departamento del Tolima y se estudiaba la posibilidad de contagio de muchos otros. Además, la norma expedida respeta y consagra las excepciones contenidas en el artículo 4° del Decreto Nacional 420 de 2020, esto es, fueron expedidos con observancia del principio de coordinación administrativa, bajo la competencia

atribuida a los alcaldes por la Constitución y la Ley y en observancia a la garantía del marco esencial del derecho de locomoción de los habitantes del municipio de Ataco.

## **DEPARTAMENTO DEL TOLIMA- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS JURÍDICOS**

Hace relación a los estados de excepción y las competencias otorgadas por la Constitución Nacional a las autoridades Municipales como primera autoridad de Policía, para luego afirmar que a través del Decreto No. 031 del veinte (20) de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Ataco adoptó las medidas de orden público, que le competen de acuerdo a la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012 y, adicionalmente, que se encuentra en coordinación con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en la materia, sin desconocer las limitaciones que estipuló el Presidente de la Republica, encontrándose ajustado al ordenamiento jurídico.(fls. 20 a 29).

### **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. 24 a 41):

Inicialmente, el agente del Ministerio Público se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución y a su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria transcribiendo diversas providencias de la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtirse para su expedición.

Se refiere luego al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, señalando que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes pero que, en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P-, son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. Agrega que dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por lo que se materializan ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puede ser utilizada con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Hace referencia entonces al control inmediato de legalidad que debe surtirse respecto de las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, indicando 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 tales 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*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Luego de transcribir el acto revisado, indica 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 deben cumplirse 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 en ella se desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Concretando 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 Ataco**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

En cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, pues existe indeterminación respecto de sus destinatarios, con lo que se considera cumplido este requisito.

Por último, en relación con el tercer presupuesto, considera que no se puede tener por cumplido, tomando en cuenta que, aun cuando 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.

Aclara que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, en cuanto al ser esta la norma que decretó el Estado de Emergencia, Económica Social y Ecología, su desarrollo únicamente puede darse a través de los 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

De igual manera señala que para el día de la expedición del acto revisado, 19 de marzo de 2020, no se había expedido Decreto legislativo alguno que desarrollara el estado de excepción decretado a través del Decreto 417 de 2020, resaltando que los decretos 418 y 420 de 2020 tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía, por lo que la cita que de ellos se hace en el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Añade que, en este decreto, el alcalde se remite a normas 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 que por estas razones esta colegiatura no debe pronunciarse de fondo frente a la legalidad del acto revisado, a través del presente medio de control de carácter especial, porque no se cumplen los requisitos para ello.

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

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, previas las siguientes

## I. 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 Conmoción 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 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 enviaran 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( CP William Hernández Gómez Rad 11001-03-15-000-2020-01139-00), 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.*

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.

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 (**20 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 RONEOL 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
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por 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:

***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 031 del 20 de marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco** y 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.

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

En lo que respecta al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto 031 del 20 de marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Ataco** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en su condición de 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 031 del 20 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, ni mucho menos de los demás decretos de orden legislativo que fueron expedidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas tomadas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, 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, y que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público, advirtiéndose de igual manera, que si bien es cierto en la parte considerativa del acto revisado se hace referencia a los

decretos 418 y 420 de 2020, los mismos no tiene el carácter de decretos legislativos que fuesen expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 pro el Presidente de la República

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 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 031 de 20 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Ataco**.

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 031 de 20 de marzo de 2020**, expedida por el **Alcalde Municipal de Ataco**, 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.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Ataco**, 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**  
**Aclara Voto**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte.

**RADICACIÓN:** CA-00121  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA  
**REFERENCIA:** "DECRETO 031 DE 20 DE MARZO DE 2020 - PÓR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN LA JURISDICCION DE ATACO, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y DE CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID -19"  
**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<sup>1</sup> y 243<sup>2</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>1</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

<sup>2</sup> [2] "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

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

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.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: *“12. Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. 13. Así pues, para que proceda el control inmediato de*

---

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

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

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

legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto..." - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-.

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,  
- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,  
- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,  
- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir 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.**

Atentamente,

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