

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 – 00124**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALÁ, TOLIMA**
Acto revisado: **“DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN 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 044 de 1 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Carmen de Apicalá, Tolima, ***“Por medio del cual se toman medidas en el proceso de prevención, atención y contención del coronavirus COVID - 19”***

ANTECEDENTES

El día **14 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio de Carmen de Apicalá el **Decreto 044 de 1 de Abril 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 044 de 1 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Carmen de Apicalá, Tolima, ***“Por medio del cual se toman medidas en el proceso de prevención, atención y contención del coronavirus COVID - 19”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 5):

**“DECRETO NUMERO 044
(1 DE ABRIL DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN OTRAS MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID - 19”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ (TOLIMA), en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 1994, circular externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto Nacional No 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que a través del Decreto Nacional No 457 del 22 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID — 19 y el mantenimiento del orden público.

Que se evidencia en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), que sus habitantes no están dando cumplimiento estricto al aislamiento preventivo obligatorio, por lo que se hace necesario tomar medidas adicionales, con el propósito de evitar la propagación de la epidemia en nuestro municipio, donde afortunadamente a la fecha no se ha presentado ningún caso relacionado con el COVID-19.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Se permitirá a partir del día 2 de abril de 2020, la circulación de una (1) sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 del decreto nacional 457 de 2020, durante el periodo del aislamiento preventivo obligatorio, como son:

- Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- Desplazamientos a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago.

ARTICULO SEGUNDO: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se regulará con el último dígito de la cédula de ciudadanía, para lo cual los habitantes podrán transitar de forma excepcional de la siguiente forma:

PICO Y CÉDULA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE PRIMERA NECESIDAD

DIA	ULTIMO NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIDAD
2 de abril de 2020. JUEVES	1 – 2
3 de abril de 2020. VIERNES	3 -4
4 de abril de 2020. SABADO	5 - 6
5 de abril de 2020. DOMINGO	7- 8
6 de abril de 2020. LUNES	9 - 0
7 de abril de 2020. MARTES	1 - 2
8 de abril de 2020. MIERCOLES	3 - 4
9 de abril de 2020. JUEVES	5-6
10 de abril de 2020. VIERNES	7-8
11 de abril de 2020. SABADO	9-0
12 de abril de 2020. DOMINGO	1-2

El pico y placa aquí establecido permite que las personas puedan desplazarse, de acuerdo al último número que se indica para cada día en el presente artículo, para lo cual deberá presentarse el respectivo documento de identidad cuando le sea requerido, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro podrán circular para hacer las compras.

ARTICULO TERCERO: PROHIBIR a partir del día 2 de abril de 2020 la circulación total de vehículos particulares, motos y motocarros en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima),

salvo las excepciones contempladas en decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y relacionadas con la pandemia del COVID-19.

ARTICULO CUARTO: La movilidad a través del medio de transporte terrestre y conocido como MOTO — TAXISMO, el cual no está legalizado en el municipio, pero no podemos desconocer su existencia en los actuales momentos, y que permite la movilización de las personas dentro del ente territorial y más las de escasos recursos económicos, podrán transitar de forma excepcional, de la siguiente forma:

DIA	ULTIMO NUMERO PLACA MOTO-TAXI
2 de abril de 2020. JUEVES	1 - 2
3 de abril de 2020. VIERNES	3 - 4
4 de abril de 2020. SABADO	5 - 6
5 de abril de 2020. DOMINGO	7- 8
6 de abril de 2020. LUNES	9 - 0
7 de abril de 2020. MARTES	1 - 2
8 de abril de 2020. MIERCOLES	3 - 4
9 de abril de 2020. JUEVES	5-6
10 de abril de 2020. VIERNES	7-8
11 de abril de 2020. SABADO	9-0
12 de abril de 2020. DOMINGO	1-2

PARAGRAFO: El pico y placa aquí establecido permite que los MOTO — TAXIS puedan desplazarse, de acuerdo al último número que se indica para cada día en el presente artículo, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro podrán circular en las condiciones reguladas en los decretos del nivel nacional y territorial.

ARTICULO QUINTO: La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en todo el territorio nacional, además de las sanciones penales correspondientes, se aplicará lo regulado en el numeral 2 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016. La multa será hasta por la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL PESOS (\$932.000).

ARTICULO SEXTO: ORDENAR al Comandante de Policía del municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), para que haga cumplir el presente acto administrativo y se hagan puestos de control en las entradas del municipio y los lugares de mayor concurrencia de público, para que se apliquen las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con la ley 1801 de 2016 y demás normas complementarias.

ARTICULO SEPTIMO: Comuníquese el presente acto administrativo a las autoridades militares, policiales y a las que hubiere lugar, garantizando su conocimiento a todos los habitantes del municipio de Carmen de Apicalá (Tolima). En caso de controversia de lo regulado en el presente decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación estas últimas. Remitir al Ministerio del Interior y a la Gobernación del Tolima para lo de su competencia..”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **11 de mayo de 2020** (fls. 6 a 8), 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 Carmen de Apicalá, 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

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. 044 del primero (1) de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá 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 Republica, encontrándose ajustado al ordenamiento jurídico.(fls. 14 a 24).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público se refiere, en primer término, a las competencias de las autoridades en materia de orden público, al igual que a las competencias de las autoridades municipales en relación con la administración, con la prestación del servicio a la comunidad y la protección a las personas, transcribiendo los artículos 2 y 209 de la Constitución Política y apartes de las leyes 1801 de 2016, 136 de 1994, 1523 de 2012, 1801 de 2016, 715 de 2001 y 1751 de 2015 (fls. 14 a 31).

Aborda luego la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para el decreto de los estados de excepción y al trámite que debe surtirse para su expedición, conforme lo ha preceptuado la Corte Constitucional, antes de referirse al control inmediato de legalidad como un procedimiento judicial que debe surtirse respecto a 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, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos. En relación con el acto revisado, luego de manifestar que el alcalde municipal de Cajamarca toma, mediante estos actos administrativos, una serie de medidas administrativas de orden público, señala que estas son tomadas en el marco de sus competencias ordinarias en materia de orden público, de salud y de gestión del riesgo, competencias ordinarias y extraordinarias de policía y competencias ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal,

derivadas de los artículos 2, 209, 287, 288, 296, 314 y 315 de la Constitución Política; el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

Aclara 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 circunscribe a la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea, pues debe tratarse de un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.

Advierte que el acto revisado es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa territorial, cumpliéndose así dos de los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el control inmediato de legalidad frente a ellos.

No obstante, solicita al Tribunal declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto del decretos 036 de 2020, expedidos por el alcalde municipal de Cajamarca, toda vez que dicho acto administrativo no es susceptible de ese medio de control, pues los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020, que aduce sirven de base para su expedición, no son Decretos Legislativos.

Agrega que no es posible realizar el estudio de legalidad frente a este Decreto a través del medio de control inmediato de legalidad, ya que no se expidió en desarrollo de un decreto legislativo expedido dentro de un Estado de Excepción, pues contiene medidas tomadas en el marco de las competencias ordinarias de quien lo profiere, en materia de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal.

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

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

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

en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA

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

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

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

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

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*”

de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

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

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

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

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

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

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

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020 (CP William Hernández Goemez, 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 (**1 de abril de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 507 DEL 1 DE ABRIL DE 2020	por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante 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 044 del 1 de abril de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Carmen de Apicalá** y se dirige a todos los ciudadanos de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, pues su alcance es de índole general.

ii) 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 044 del 1 de abril de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Carmen de Apicalá** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en ejercicio 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 044 del 1 de abril 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 pues no fueron expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 por 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 044 de 1 de abril de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá**.

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 044 de 1 de abril de 2020**, expedida por el **Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá**, 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 Carmen de Apicalá**, 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-00124
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALÁ, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCION, ATENCION Y CONTENCION 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 125¹ y 243² del C. de P.A. y de lo C.A.

¹ "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."

² [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.

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.

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 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*

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.”

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 – 00124

ASUNTO:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALA

IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO:

DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCION, ATENCION Y CONTENCION DEL CORONAVIRUS COVID - 19

FECHA DE RECIBO: 14 de abril de 2020

MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

REFERENCIA - CA – 00124

Fecha : 14/abr/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

*/
1

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION	GRUPO	OTROS	
TRIBUNAL	CD. DESP	SECUENCIA:	FECHA DE REPARTO
REPARTIDO AL DESPACHO	003	728	14/abr/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION	NOMBRE	APELLIDO	PARTE
SD808715	DECRETO 044 CARMEN DE APICALA		01 */
SD808716	NO		02 */

אזהרה: המידע המוצג כאן אינו מהווה ייעוץ משפטי או שירותים אחרים. המידע המוצג כאן אינו מהווה ייעוץ משפטי או שירותים אחרים.

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDÍA DE CARMEN DE APICALÁ
Nit. 800.100.050-1
DESPACHO ALCALDE



DECRETO NUMERO 044
(1 DE ABRIL DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN OTRAS MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID – 19”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ (TOLIMA), en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 1994, circular externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto Nacional No 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que a través del Decreto Nacional No 457 del 22 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID – 19 y el mantenimiento del orden público.

Que se evidencia en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), que sus habitantes no están dando cumplimiento estricto al aislamiento preventivo obligatorio, por lo que se hace necesario tomar medidas adicionales, con el propósito de evitar la propagación de la epidemia en nuestro municipio, donde afortunadamente a la fecha no se ha presentado ningún caso relacionado con el COVID-19.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Se permitirá a partir del día 2 de abril de 2020, la circulación de una (1) sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 del decreto nacional 457 de 2020, durante el periodo del aislamiento preventivo obligatorio, como son:

- Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- Desplazamientos a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago.

ARTICULO SEGUNDO: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se regulará con el último dígito de la cédula de ciudadanía, para lo cual los habitantes podrán transitar de forma excepcional de la siguiente forma:



PICO Y CÉDULA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE PRIMERA NECESIDAD

DIA	ULTIMO NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIDAD
2 de abril de 2020. JUEVES	1 - 2
3 de abril de 2020. VIERNES	3 - 4
4 de abril de 2020. SABADO	5 - 6
5 de abril de 2020. DOMINGO	7 - 8
6 de abril de 2020. LUNES	9 - 0
7 de abril de 2020. MARTES	1 - 2
8 de abril de 2020. MIERCOLES	3 - 4
9 de abril de 2020. JUEVES	5-6
10 de abril de 2020. VIERNES	7-8
11 de abril de 2020. SABADO	9-0
12 de abril de 2020. DOMINGO	1-2

El pico y placa aquí establecido permite que las personas puedan desplazarse, de acuerdo al último número que se indica para cada día en el presente artículo, para lo cual deberá presentarse el respectivo documento de identidad cuando le sea requerido, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro podrán circular para hacer las compras.

ARTICULO TERCERO: PROHIBIR a partir del día 2 de abril de 2020 la circulación total de vehículos particulares, motos y motocarros en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), salvo las excepciones contempladas en decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y relacionadas con la pandemia del COVID-19.

ARTICULO CUARTO: La movilidad a través del medio de transporte terrestre y conocido como **MOTO – TAXISMO**, el cual no esta legalizado en el municipio, pero no podemos desconocer su existencia en los actuales momentos, y que permite la movilización de las personas dentro del ente territorial y más las de escasos recursos económicos, podrán transitar de forma excepcional, de la siguiente forma:

DIA	ULTIMO NUMERO PLACA MOTO- TAXI
2 de abril de 2020. JUEVES	1 - 2
3 de abril de 2020. VIERNES	3 - 4
4 de abril de 2020. SABADO	5 - 6
5 de abril de 2020. DOMINGO	7 - 8
6 de abril de 2020. LUNES	9 - 0
7 de abril de 2020. MARTES	1 - 2
8 de abril de 2020. MIERCOLES	3 - 4
9 de abril de 2020. JUEVES	5-6
10 de abril de 2020. VIERNES	7-8
11 de abril de 2020. SABADO	9-0
12 de abril de 2020. DOMINGO	1-2

PARAGRAFO: El pico y placa aquí establecido permite que los **MOTO – TAXIS** puedan desplazarse, de acuerdo al último número que se indica para cada día en el presente artículo, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el



DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDÍA DE CARMEN DE APICALÁ
Nit. 800.100.050-1
DESPACHO ALCALDE



cuadro podrán circular en las condiciones reguladas en los decretos del nivel nacional y territorial.

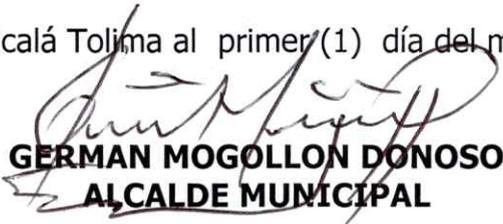
ARTICULO QUINTO: La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en todo el territorio nacional, además de las sanciones penales correspondientes, se aplicará lo regulado en el numeral 2 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016. La multa será hasta por la suma de **NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL PESOS (\$932.000)**.

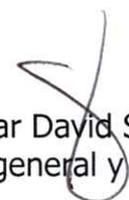
ARTICULO SEXTO: ORDENAR al Comandante de Policía del municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), para que haga cumplir el presente acto administrativo y se hagan puestos de control en las entradas del municipio y los lugares de mayor concurrencia de público, para que se apliquen las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con la ley 1801 de 2016 y demás normas complementarias.

ARTICULO SEPTIMO: Comuníquese el presente acto administrativo a las autoridades militares, policiales y a las que hubiere lugar, garantizando su conocimiento a todos los habitantes del municipio de Carmen de Apicalá (Tolima). En caso de controversia de lo regulado en el presente decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación estas últimas. Remitir al Ministerio del Interior y a la Gobernación del Tolima para lo de su competencia.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Carmen de Apicalá Tolima al primer (1) día del mes de abril de 2020


GERMAN MOGOLLON DONOSO
ALCALDE MUNICIPAL


Proyectó Oscar David Solórzano Ochoa
Secretario general y de gobierno

Revisó Wilyan Jair Galarraga
Abogado externo.

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 – 00124
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALÁ, TOLIMA
Acto revisado: DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID - 19

Remitido por la alcaldía municipal de Carmen de Apicalá, se recibió en la oficina judicial el 14 de abril de 2020, el **Decreto 044 del 1° de abril de 2020 – por medio del cual se toman medidas en el proceso de prevención, atención y contención 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 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 044 del 1° de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal del Carmen de Apicalá, ***por medio del cual se toman medidas en el proceso de prevención, atención y contención del coronavirus COVID - 19***, 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 CARMEN DE APICALÁ, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad territorial. **oficiése.**

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3° del artículo 185 del CPACA INVITESE 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, Oficiése 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 CARMEN DE APICALA que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio**, copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

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

SEXTO: Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co. Igualmente, los oficios se remitirán por parte del Tribunal a través del mismo medio a los correos institucionales de cada autoridad administrativa.

Referencia: CA 00124

3

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Norma Revisada: DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID - 19

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

AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CA-0124 - DECRETO 44 DE 2020 - CARMEN DE APICALÁ – AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibagué

<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Mar 12/05/2020 14:53

Para: contactenos@alcaldiacarmendeapicala-tolima.gov.co <contactenos@alcaldiacarmendeapicala-tolima.gov.co>; notificacionesjudiciales@tolima.gov.co <notificacionesjudiciales@tolima.gov.co>; Rigoberto Bazan Orobio <rbazan@procuraduria.gov.co>

 1 archivos adjuntos (1 MB)

AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CA-0124 - Decreto 44 de 2020 - Carmen de Apicalá - AIAS.pdf;

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

Señor

Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá

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, 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.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Señor
Procurador 27 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.

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-00124, para el estudio del Decreto 44 del 1 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá - 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.

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

198
12/05/2020

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00124](#) para el estudio del [Decreto 44](#) del 1 de abril de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ÁLVAREZ 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.

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-00124](#) [Ver Decreto 44](#)

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. 000781
000781

Doctor
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Magistrado
Tribunal Administrativo del Tolima
stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co
Ciudad

Asunto: Concepto sobre el proceso de Referencia CA – 00124
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Acto revisado: DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN 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

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

conmoción interior (art. 213 C. P.), y estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C. P.).

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 declaratoria 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 características¹:

“(...) 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”,

¹ (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°,
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



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...”

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.

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



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 Administrativo² establece el control de legalidad en los siguientes términos:

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

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

² Ley 1437 de 2011

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



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 Carmen de Apicalá, se profirió del Decreto No. 044 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 nacional³, siendo del caso señalar que esta libertad no es absoluta, toda vez que, así lo ha señalado la Honorable Corte Constitucional 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

³ Artículo 24 Constitución Política

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



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, 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"

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



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.⁴

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:

⁴ “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

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

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 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.

EL TOLIMA NOS UNE



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



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.

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, la normativa Municipal en estudio, a saber, el Decreto No. 044 del primero (1) de abril de 2020, fue expedido por el Alcalde Municipal del Carmen de Apicalá adoptando las medidas de orden público que le competen de acuerdo a la Constitución Política y la Ley 1551 de 2012 siendo del caso señalar que se

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



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 044 primero (1) de abril de 2020 proferido por el Alcalde municipal de Carmen de Apicalá 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.

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

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 EN SILENCIO, el término con que contaba el Municipio de Carmen de Apicalá - Tolima, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad.

El 27 de mayo se recibe concepto del Departamento del Tolima.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by several loops and a final flourish.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



PROCURADURÍA 27 JUDICIAL II EN LO ADMINISTRATIVO
IBAGUE TOLIMA

Ibagué, veintisiete (27) de mayo de 2020

CONCEPTO N° 093

Señores
HONORABLES MAGISTRADOS
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
M.P. Dr. Ángel Ignacio Álvarez Silva

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad
Expediente: CA-00124
Autoridad que Emite: Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá
Actos Administrativos: Decreto 044 del 01 de abril de 2020.
Tema: *“Por medio del cual se toman otras medidas en el proceso de prevención, atención y contención del Coronavirus –COVID-19-”*

Rigoberto Bazán Orobio, en mi condición de Procurador Delegado ante este Despacho judicial, mediante el presente documento me permito presentar concepto final de conclusión dentro del proceso de la referencia. En los siguientes términos:

I.- LA DEMANDA

1.1.- Acto(s) Administrativo(s) Objeto de Control

1.1.1.- Decreto 044 del 01 de abril de 2020 *“Por medio del cual se toman otras medidas en el proceso de prevención, atención y contención del Coronavirus – COVID-19-”*.

II.- CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1.- Problema Jurídico.

¿Es objeto del control inmediato de legalidad el Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Carmen de Apicalá?

¿Se encuentra conforme a derecho el Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Carmen de Apicalá, es decir, es desarrollo de los Decretos Legislativos y está orientado, a atender la causa del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Ley 417 del 17 de marzo de 2020?

2.2.- Las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público.

El artículo 2 de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la



Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

El artículo 209 de la Constitución Política, establece los principios con fundamento en los cuales se debe desarrollar la función administrativa, así mismo consagra el principio de coordinación como pilar fundamental de la función administrativa en el actuar de las autoridades públicas. Dispone el mencionado artículo:

“ARTICULO 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

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

En materia de competencias en el manejo del orden público, la Constitución Política, establece que en el ámbito nacional Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado¹; en el ámbito departamental indica que el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público²; en el ámbito municipal u/o distrital se indica que son atribuciones del alcalde 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, igualmente que es la primera autoridad de policía del municipio³. Esa prelación en materia de competencias en el manejo del orden público, la prelación de la cúspide y ejercicio armónico de la base hacia los niveles superiores de las autoridades de los niveles territoriales, en el artículo 296 de la Constitución Política, se dispone lo siguiente:

“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.”*

De conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Respecto al Presidente de la República, dispone el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que son atribuciones de éste: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; e (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

¹ Constitución Política, artículo 189.4

² Constitución Política, artículo 303

³ Constitución Política, artículo 315.2



Ahora bien, respecto a las funciones de los alcaldes en relación con el orden público, el artículo 91 literal b) de la Ley 136 de 1994 dispone lo siguiente:

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

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione.

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 1o. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

PARÁGRAFO 2o. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;

(...)

Ley 1523 de 2012, “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 14, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

PARÁGRAFO. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.



Ley 1801 de 2016, en su artículo 202, establece las competencias extraordinarias de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, en los siguientes términos:

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

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”

En materia de competencias de salud pública, destaca ésta vista fiscal las siguientes disposiciones normativas:

- a) La Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”. En su artículo 44, 44.3, 44.3.1 y 44.3.2, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 44. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. *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, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:*

...

44.3. De Salud Pública

44.3.1. *Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar, los planes de intervenciones colectivas.*

44.3.2. *Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación,*



cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.”

- b) La Ley 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" en su artículo 5 numerales 1 a 3, establece dentro de las obligaciones del Estado, las siguientes:

“ARTÍCULO 5o. OBLIGACIONES DEL ESTADO. *El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:*

a) Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;

b) Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población, asegurando para ello la coordinación armónica de las acciones de todos los agentes del Sistema;

c) Formular y adoptar políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas e individuales;

...”

- c) Finalmente tenemos la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que en su artículo 69 dispone lo siguiente:

“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.”

2.3.- Las competencias de las autoridades públicas municipales en relación con la administración, la prestación del servicio a la comunidad y protección a las personas.

La ley 136 en su artículo 91 regula las funciones de los alcaldes, en el literal d) regula las funciones en relación con la administración municipal. De dicho literal se destacan las funciones enlistadas en los numerales 1, 7, 11 y 19, en los cuales se dispone lo siguiente:

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

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

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)



7. *Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.*

(...)

11. *Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.*

(...)

19. *Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.*

(...)"

Las anteriores disposiciones normativas establecen algunas responsabilidades del alcalde municipal, de las cuales se destacan las siguientes: la dirección de la acción administrativa del municipio, y en tal sentido debe asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; velar por el cumplimiento de las funciones a cargo de los empleados de la administración municipal; regular lo concerniente al mercado público y ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria.

2.4.- Las competencias de las autoridades públicas municipales en materia de tránsito y transporte.

El artículo 3 de la Ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", dispone que entre otras son autoridades de tránsito los alcaldes municipales. El artículo 6 dispone que en la respectiva jurisdicción el Municipio es organismo de tránsito.

El artículo 7 de la Ley 769 de 2002, establece las funciones generales y regulativas de las autoridades y organismos de tránsito, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 7o. CUMPLIMIENTO RÉGIMEN NORMATIVO. *Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.*

Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas.

Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios.

Cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.

PARÁGRAFO 1o. *La Policía Nacional con los servicios especializados de Policía de Carreteras y Policía Urbana de Tránsito, contribuirá con la misión de brindar seguridad y tranquilidad a los usuarios de la Red Vial Nacional.*

PARÁGRAFO 2o. *La Policía Nacional reglamentará el funcionamiento de la Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial, de sus cuerpos especializados de policía urbana de tránsito y policía de carreteras, como instituto docente con la facultad de expedir títulos de idoneidad en esta área, en concordancia con la Ley 115 de 1994.*

PARÁGRAFO 3o. *El Ministerio de Transporte contribuirá al desarrollo y funcionamiento de la Escuela Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial.*



PARÁGRAFO 4o. Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial.

PARÁGRAFO 5o. <Parágrafo adicionado por el artículo 5 de la Ley 1843 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> La contratación con privados para la implementación de ayudas tecnológicas por parte de las autoridades de tránsito deberá realizarse conforme las reglas que para tal efecto dicten las normas de contratación estatal. La remuneración a la inversión privada para la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones no podrá superar en ningún caso el 10% del recaudo.”

Por su parte el 119 de la Ley 769 de 2002, establece como una facultad exclusiva de las autoridades de tránsito dentro del territorio de su jurisdicción, las siguientes: ordenar el cierre temporal de vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

2.5.- El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y el concurso de las Entidades Territoriales en la superación de la Crisis.

La Constitución Política de Colombia, regula tres eventos de estados de excepción: Estado de Guerra Exterior⁴, Estado de Conmoción Interior⁵ y Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica⁶. Los dos últimos Estados de Excepción pueden ser declarados por el Gobierno Nacional en todo o en parte del territorio nacional.

En el caso específico del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el artículo 215 de la Constitución Política, dispone lo siguiente:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente

⁴ Constitución Política, artículo 212

⁵ Constitución Política, artículo 213

⁶ Constitución Política, artículo 215



son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

Indica la Corte Constitucional⁷, que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puede ser declarado en forma preventiva o precautelativa y para los casos de efectiva perturbación del orden económico, social y ecológico del país; así lo expresó:

“Obsérvese que el Constituyente permite la adopción de este régimen exceptivo no sólo para los casos de perturbación del orden económico, social y ecológico del país, sino también en caso de la simple amenaza de los mismos, esto es, que es posible hacer uso de dicho estado en forma preventiva o precautelativa. Los factores de perturbación o de amenaza tienen que ser de una gravedad tal que no pueda ser controlada con la legislación vigente y, por tanto, es indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o que aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto, lo que se puede deducir por los hechos antecedentes.”

Respecto a las facultades del Gobierno Nacional como legislador extraordinario en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, indicó la Corte⁸:

“La validez de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante la emergencia, depende también de su finalidad, la cual debe consistir exclusivamente en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; la proporcionalidad de las medidas que se dicten para conjurar las circunstancias de crisis, y la necesidad de las mismas, aspectos a los cuales ya se hizo alusión en esta sentencia, al estudiar las disposiciones generales que aparecen al principio del proyecto de ley. Por tanto, el Gobierno como legislador extraordinario únicamente está autorizado para dictar normas destinadas a contrarrestar los fenómenos de crisis o impedir que estos se incrementen, siempre que con ellas no se desmejoren los derechos sociales de los trabajadores, punto al que se referirá la Corte más adelante, concretamente en el artículo 50, por ser éste el precepto legal que así lo consagra.”

En las normas Constitucionales que regulan los Estados de Excepción, no hay referencia específica al concurso o ejercicio de competencias de las entidades territoriales en la superación de las crisis que da origen a su declaratoria. Amén de lo anterior, dicha competencia se extrae de una interpretación sistemática de lo normado de manera general para las entidades territoriales en los artículos 287⁹,

⁷ Corte Constitucional, sentencia C – 179 de 1994

⁸ Ibidem

⁹ **ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.



288¹⁰; y específicamente, para los departamentos¹¹ a través de sus gobernadores(as) de acuerdo a lo establecido en los artículos 303 inciso primero¹² y 305 numerales 1 a 4¹³ y para el caso de los municipios y distritos¹⁴ a través de sus alcaldes(as) conforme a lo dispuesto en los 314 inciso primero¹⁵ y 315 numerales 1 a 3¹⁶. Igualmente derivamos dicha competencia de lo normado en el artículo 20 de la Ley 137 del 1994¹⁷.

Las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias, para contribuir a la superación de los eventos que dan lugar al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Pero la validez de los actos de carácter general que expidan con fundamento en el Estado de Excepción y la materia en ellos contenidos deben estar dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho, ejercicio de la calidad de legislador extraordinario que le confiere el Decreto mediante el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Lo anterior, en igual sentido de lo indicado por la Corte Constitucional respecto a los Decretos Legislativos expedidos en su marco por el Gobierno Nacional. Ello para nada quiere decir, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias

¹⁰ **ARTICULO 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

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.

¹¹ **ARTICULO 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

¹² **ARTICULO 303.** En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

(...)

¹³ **ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

(...)

¹⁴ **ARTICULO 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

¹⁵ **ARTICULO 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

(...)

¹⁶ **ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

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

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

(...)

¹⁷ Ley Estatutaria de los Estados de Excepción



para asuntos relacionados con dicho estado. Las competencias ordinarias siguen vigentes; pero no se podrá hacer alusión a la situación de Estado de Emergencia, para asuntos distintos a los relacionados con medidas tendientes a superar la crisis. En los demás asuntos se deberá atender a los procedimientos normales del ejercicio y desarrollo de las competencias que el ordenamiento jurídico les otorga en razón a su investidura.

2.6.- El control de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por las Entidades Territoriales para la superación de la Crisis.

La Ley 137 del 1994, en su artículo 20 dispone lo siguiente:

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

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

De lo anterior se tiene que las medidas de carácter general¹⁸ expedidas por las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento o se invoque, el desarrollo de competencias tendientes a desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los Decretos Legislativos que se expida el Gobierno Nacional, con la finalidad de conjurar e impedir la extensión de los efectos de la crisis que sirvió de fundamento para la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser objeto del medio de control inmediato de legalidad, en cabeza del Tribunal Contencioso Administrativo, con jurisdicción en la entidad territorial, que expidió el acto administrativo a controlar.

Respecto a los alcances del medio de control de legalidad de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se destaca posiciones encontradas del Consejo de Estado, una amplia según la providencia para garantizar la tutela judicial efectiva y otra restrictiva.

Dentro de las posiciones amplias se destacan las siguientes providencias:

1. El Auto Interlocutorio de Ponente No. O-296-2020 del 15 de abril de 2020, indicó el Consejo de Estado¹⁹ que:
 - a) Para efectos del control inmediato de legalidad, dentro de las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, se encuentran incluidos: los genuinos actos administrativos de carácter

¹⁸ Esas medidas se pueden expresar o estar contenidas en: genuinos actos administrativos de carácter general, decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración.

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



- general, decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración.
- b) Ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la COVID-19, con la finalidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas, el control inmediato de legalidad debe extenderse a todas las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad y no necesariamente como desarrollo de los Decretos Legislativos, expedidos en el macro del Estado de Emergencia.
 - c) Lo anterior indica que son objetos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, y que sean expedidas a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo.
2. El Auto Interlocutorio de Ponente del 15 de abril de 2020, proferido dentro del expediente No. 11001-03-15-000-2020-01166-00, indica el Consejo de Estado²⁰ que de lo normado en los artículos 136 y 185 del CPACA, el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un **factor subjetivo de autoría**, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un **factor de objeto**, que recaiga sobre acto administrativo general y un **factor de motivación o causa** y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”* (art. 136 inc. 1° CPACA), respecto a éste último aspecto, que en su motivación el acto puede no hacer referencia expresa el decreto por el cual se declaró el citado estado de excepción, pero al hacer invocación del artículo 215 Superior, la mención al Gobierno Nacional, el contexto en el que se profirió, y la aplicación del principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal permiten entender, al menos *prima facie*, que existe una relación de causalidad entre tales actos jurídicos.

Es decir, que si bien, se circunscribe a la noción de acto administrativo, indica que éste, al tener relación directa o indirecta el decreto que declaró el Estado de Emergencia, a lo que agregaría por deducción también a Decretos Legislativos, es sujeto del Control Inmediato de Legalidad.

Dentro de las posiciones restrictivas se destaca lo indicado en el Auto Interlocutorio de Ponente del 31 de marzo de 2020, proferido dentro del expediente No. 11001-03-

²⁰ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SALA ESPECIAL DE DECISION No. 4 SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**; Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020); Referencia: Control Inmediato de Legalidad; Radicación: 11001-03-15-000-2020-01166-00; Norma a controlar: RESOLUCIÓN No. 2013 de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas de contención y prevención del COVID-19 al interior de la entidad”*; Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN



15-000-2020-00958-00, indica el Consejo de Estado²¹, que citando la sentencia del 05 de marzo de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²²; indicó que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción; en el concepto de decretos legislativos no se incluye el Decreto que declara el Estado de Excepción, sino los que se expidan en ejercicio de la calidad de Legislador Extraordinario, que le confiere al Presidente de la República en asocio con todos sus Ministros, el acto que Declara el Estado de Excepción. Por lo cual, no por hacer referencia a la situación de crisis que lleva a la declaratoria del Estado de Excepción o al decreto que lo declara, todos los actos de carácter general son objetos del medio de control inmediato de legalidad. Solamente son objetos del medio de control inmediato de legalidad, los actos de carácter general proferidos en desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Para ésta vista fiscal, ésta última posición es la que se encuentra acorde con el Principio de reserva de ley que establece para los Estados de Excepción la Constitución Política (Los Estados de excepción deben ser regulados por el Congreso de la República a través de una Ley Estatutaria – art 152 Constitucional); y con el objeto del medio de control inmediato de legalidad delimitado en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, sea decir, la Ley 137 de 1994, que en su artículo 20 delimita claramente cuales, son las medidas generales objeto del medio de control inmediato de legalidad, en el cual se indica que estas son las dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

2.7.- El caso concreto.

2.7.1.- Las normas de Estado de Excepción y las medidas objeto de control.

2.7.1.1.- Las normas de Estado de Excepción.

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros de despacho expidió el Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*; en el cual se dispuso lo siguiente:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. 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.

²¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCION PRIMERA; Consejero ponente: **OSWALDO GIRALDO LOPEZ**; Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020); Referencia: Control Inmediato de Legalidad; Radicación: 11001-03-15-000-2020-00958-00.

²² Proferido en el expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)



Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”

Como evento de la crisis que llevó a la declaratoria del Estado de Emergencia, se destacan las siguientes:

“Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia', esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, ...”

El Presidente de la República, con la firma de la ministra del Interior y el ministro de Defensa, expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*; en éste decreto, se limita a reiterar lo dispuesto en la Constitución Política que fija en el Presidente de la Republica la dirección del orden público²³; la calidad de agentes del Presidente de la República de los Gobernadores en materia de orden público en el ámbito departamental²⁴; y la función de los alcaldes de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República²⁵.

Con la firma del Presidente de la Republica y los ministros de(l): Interior, Defensa, Transporte, Comercio, Salud y Educación, se e expidió el Decreto 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”*; se ordenan a los alcaldes el cumplimiento de algunas de las competencias extraordinarias de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, que la Ley 1801 de 2016, en su artículo 202, expresamente les asignó; indicándoles que el ejercicio de dichas competencias las ejerzan con respecto al grupo poblacional de niños, niñas y adolescentes, en determinados horarios y respecto a ciertas actividades sociales y económicas, indicando además cuales no pueden ser objeto de restricción.

²³ Constitución Política, artículo 189.4

²⁴ Constitución Política, artículo 303

²⁵ Constitución Política, artículo 315.2



Luego con la firma del Presidente de la República y los ministros de(l): Interior, Hacienda Defensa, Agricultura, Salud, Trabajo, Minas y Energía, Comercio, Educación, Tecnologías, Transporte, Justicia y del Departamento de la Función Pública se expedió el Decreto 457 del 22 de marzo 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”*; se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; limitando totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con algunas excepciones; se ordena a los gobernadores y alcaldes, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, y prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, por el mismo lapso, salvo el expendio de las mismas; igualmente por el mismo lapso se suspende el transporte doméstico por vía aérea, salvo tres excepciones.

Posteriormente con la firma del Presidente de la República y los ministros de(l): Interior, Hacienda Defensa, Agricultura, Salud, Trabajo, Minas y Energía, Comercio, Educación, Tecnologías, Transporte, Justicia y del Departamento de la Función Pública se expedió el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril 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”*; se extienden las medidas tomadas en los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020; se aumentan las excepciones y; adicionalmente se ordena a gobernadores y alcaldes, velar para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

Luego con la firma del Presidente de la República y los ministros de(l): Interior, Hacienda Defensa, Agricultura, Salud, Trabajo, Minas y Energía, Comercio, Educación, Tecnologías, Transporte, Justicia y del Departamento de la Función Pública se expedió el Decreto 593 del 24 de abril 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”*; se extienden las medidas tomadas en los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 08 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020; se aumentan las excepciones.

De acuerdo a lo normado en el artículo 215 de la Constitución Política, al no estar suscritos por el Presidente de la República y todos los ministros, Los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020, no son Decretos Legislativos. Podría decirse



que es una medida de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, que en el primero se limita simplemente a repetir lo consagrado en la Constitución y las Leyes. Son decisiones en ejercicio de la autoridad de Policía; dentro del marco de la Emergencia Sanitaria, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

2.7.1.2.- Las medidas objeto de control en el caso concreto.

El alcalde municipal de Carmen de Apicalá, toma una serie de medidas administrativas de orden público, concretadas en los actos administrativos que se indican a continuación:

2.7.1.1.- Decreto 044 del 01 de abril de 2020 *“Por medio del cual se toman otras medidas en el proceso de prevención, atención y contención del Coronavirus – COVID-19-”*.

En términos generales en el Decreto 044 del 01 de abril de 2020, adopta el sistema de pico y cédula, la prohibición total de la circulación de vehículos particulares y motos, a excepción de los indicados en el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 y los motocarros estableciendo para éstos últimos el sistema de tránsito restringido a través del pico y placa , como medidas tendientes a garantizar el aislamiento obligatorio y evitar el contacto y aglomeración de personas; es decir, son medidas de orden público y policía transitorias para la contención de la pandemia causada por el virus COVID-19.

Es decir, son medidas tomadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal y de autoridades y organismo de tránsito del alcalde y el municipio. Todas derivadas de las leyes:136 de 1994, 715 de 2001, 769 de 2002, 1523 de 2012,1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016.

2.7.2.- El concepto del Ministerio Público en el caso concreto.

Se procede a establecer si el Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 o CPACA; para ser pasible del medio de control inmediato de legalidad. Si se concluyen que los actos administrativos son pasibles del medio de control inmediato de legalidad, se procederá a realizar el análisis de fondo a fin de establecer si se encuentra o no ajustado a derecho.

2.7.2.1.- Factor Subjetivo de su autoría.

El Decreto 044 del 01 de abril de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá. Es decir, fue expedido por una autoridad administrativa territorial.

El Municipio de Carmen de Apicalá, como entidad territorial, hace parte del Departamento del Tolima, en el cual en materia jurisdiccional de lo contencioso administrativo ejerce competencia el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.



Conforme a lo anterior se cumple el requisito del factor subjetivo, que radica el conocimiento del posible medio de control inmediato de legalidad, en el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima.

2.7.2.2.- Factor Objetivo.

El Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá; es un acto administrativo de carácter general, en el ámbito espacial del Municipio de Carmen de Apicalá.

Conforme a lo anterior se cumple el requisito del factor objetivo, que en principio indica que el (los) acto(s) administrativo(s) es (o son) pasible(s) del medio de control inmediato de legalidad.

2.7.2.3.- Factor de motivación o causa.

En este factor, se debe establecer si el (los) acto(s) administrativo(s) involucrados en el presente proceso, provienen o devienen del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*

Respecto a las medidas contenidas en el Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá; desde ya se indica que contiene(n) medidas tomadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal.

Las medidas tomadas en el (los) acto(s) administrativo(s) que nos ocupan, fueron tomadas en virtud de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales en los artículos 2, 209, 287, 288, 296, 314 y 315 de la Constitución Política; los literales b) y d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 769 de 2002, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016.

Igualmente, como ya se indicó, los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020, no son Decretos Legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*. Los mencionados decretos son medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, en ejercicio de la autoridad de Policía; dentro del marco de la Emergencia Sanitaria, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Por lo anterior se concluye por ésta vista fiscal que el Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá, no es pasible del medio de control inmediato de legalidad.



2.8.- Solicitud del Ministerio Público.

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, esta vista fiscal, con el acostumbrado respecto solicita al Honorable Tribunal:

2.8.1.- Declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto 044 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Carmen de Apicalá, toda vez que dicho acto administrativo no es susceptible de control inmediato de legalidad. Por las razones expuestas.

De los honorables magistrados, cordialmente;

RIGOBERTO BAZAN OROBIO
Procurador 27 Judicial II Administrativo

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 27 de mayo de 2020, el Procurador Judicial 27.

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-00124 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

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

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 – 00124**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALÁ, TOLIMA**
Acto revisado: **“DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 – POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN 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 044 de 1 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Carmen de Apicalá, Tolima, **“Por medio del cual se toman medidas en el proceso de prevención, atención y contención del coronavirus COVID - 19”**

ANTECEDENTES

El día **14 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio de Carmen de Apicalá el **Decreto 044 de 1 de Abril 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 044 de 1 de Abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Carmen de Apicalá, Tolima, **“Por medio del cual se toman medidas en el proceso de prevención, atención y contención del coronavirus COVID - 19”** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 5):

“DECRETO NUMERO 044
(1 DE ABRIL DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN OTRAS MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS COVID - 19”

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ (TOLIMA), en uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 1994, circular externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto Nacional No 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que a través del Decreto Nacional No 457 del 22 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID — 19 y el mantenimiento del orden público.

Que se evidencia en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), que sus habitantes no están dando cumplimiento estricto al aislamiento preventivo obligatorio, por lo que se hace necesario tomar medidas adicionales, con el propósito de evitar la propagación de la epidemia en nuestro municipio, donde afortunadamente a la fecha no se ha presentado ningún caso relacionado con el COVID-19.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Se permitirá a partir del día 2 de abril de 2020, la circulación de una (1) sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3 del decreto nacional 457 de 2020, durante el periodo del aislamiento preventivo obligatorio, como son:

- Adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
- Desplazamientos a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago.

ARTICULO SEGUNDO: Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, se regulará con el último dígito de la cédula de ciudadanía, para lo cual los habitantes podrán transitar de forma excepcional de la siguiente forma:

PICO Y CÉDULA PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES DE PRIMERA NECESIDAD

DIA	ULTIMO NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIDAD
2 de abril de 2020. JUEVES	1 – 2
3 de abril de 2020. VIERNES	3 -4
4 de abril de 2020. SABADO	5 - 6
5 de abril de 2020. DOMINGO	7- 8
6 de abril de 2020. LUNES	9 - 0
7 de abril de 2020. MARTES	1 - 2
8 de abril de 2020. MIERCOLES	3 - 4
9 de abril de 2020. JUEVES	5-6
10 de abril de 2020. VIERNES	7-8
11 de abril de 2020. SABADO	9-0
12 de abril de 2020. DOMINGO	1-2

El pico y placa aquí establecido permite que las personas puedan desplazarse, de acuerdo al último número que se indica para cada día en el presente artículo, para lo cual deberá presentarse el respectivo documento de identidad cuando le sea requerido, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro podrán circular para hacer las compras.

ARTICULO TERCERO: PROHIBIR a partir del día 2 de abril de 2020 la circulación total de vehículos particulares, motos y motocarros en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima),

salvo las excepciones contempladas en decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y relacionadas con la pandemia del COVID-19.

ARTICULO CUARTO: La movilidad a través del medio de transporte terrestre y conocido como MOTO — TAXISMO, el cual no está legalizado en el municipio, pero no podemos desconocer su existencia en los actuales momentos, y que permite la movilización de las personas dentro del ente territorial y más las de escasos recursos económicos, podrán transitar de forma excepcional, de la siguiente forma:

DIA	ULTIMO NUMERO PLACA MOTO-TAXI
2 de abril de 2020. JUEVES	1 - 2
3 de abril de 2020. VIERNES	3 - 4
4 de abril de 2020. SABADO	5 - 6
5 de abril de 2020. DOMINGO	7- 8
6 de abril de 2020. LUNES	9 - 0
7 de abril de 2020. MARTES	1 - 2
8 de abril de 2020. MIERCOLES	3 - 4
9 de abril de 2020. JUEVES	5-6
10 de abril de 2020. VIERNES	7-8
11 de abril de 2020. SABADO	9-0
12 de abril de 2020. DOMINGO	1-2

PARAGRAFO: El pico y placa aquí establecido permite que los MOTO — TAXIS puedan desplazarse, de acuerdo al último número que se indica para cada día en el presente artículo, es decir, que si el último número coincide con el día referido en el cuadro podrán circular en las condiciones reguladas en los decretos del nivel nacional y territorial.

ARTICULO QUINTO: La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en todo el territorio nacional, además de las sanciones penales correspondientes, se aplicará lo regulado en el numeral 2 del artículo 35 de la ley 1801 de 2016. La multa será hasta por la suma de NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL PESOS (\$932.000).

ARTICULO SEXTO: ORDENAR al Comandante de Policía del municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), para que haga cumplir el presente acto administrativo y se hagan puestos de control en las entradas del municipio y los lugares de mayor concurrencia de público, para que se apliquen las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con la ley 1801 de 2016 y demás normas complementarias.

ARTICULO SEPTIMO: Comuníquese el presente acto administrativo a las autoridades militares, policiales y a las que hubiere lugar, garantizando su conocimiento a todos los habitantes del municipio de Carmen de Apicalá (Tolima). En caso de controversia de lo regulado en el presente decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación estas últimas. Remitir al Ministerio del Interior y a la Gobernación del Tolima para lo de su competencia..”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **11 de mayo de 2020** (fls. 6 a 8), 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 Carmen de Apicalá, 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

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. 044 del primero (1) de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá 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 Republica, encontrándose ajustado al ordenamiento jurídico.(fls. 14 a 24).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público se refiere, en primer término, a las competencias de las autoridades en materia de orden público, al igual que a las competencias de las autoridades municipales en relación con la administración, con la prestación del servicio a la comunidad y la protección a las personas, transcribiendo los artículos 2 y 209 de la Constitución Política y apartes de las leyes 1801 de 2016, 136 de 1994, 1523 de 2012, 1801 de 2016, 715 de 2001 y 1751 de 2015 (fls. 14 a 31).

Aborda luego la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para el decreto de los estados de excepción y al trámite que debe surtirse para su expedición, conforme lo ha preceptuado la Corte Constitucional, antes de referirse al control inmediato de legalidad como un procedimiento judicial que debe surtirse respecto a 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, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos. En relación con el acto revisado, luego de manifestar que el alcalde municipal de Cajamarca toma, mediante estos actos administrativos, una serie de medidas administrativas de orden público, señala que estas son tomadas en el marco de sus competencias ordinarias en materia de orden público, de salud y de gestión del riesgo, competencias ordinarias y extraordinarias de policía y competencias ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal,

derivadas de los artículos 2, 209, 287, 288, 296, 314 y 315 de la Constitución Política; el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

Aclara 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 circunscribe a la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea, pues debe tratarse de un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.

Advierte que el acto revisado es un acto administrativo de carácter general expedido por una autoridad administrativa territorial, cumpliéndose así dos de los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el control inmediato de legalidad frente a ellos.

No obstante, solicita al Tribunal declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto del decretos 036 de 2020, expedidos por el alcalde municipal de Cajamarca, toda vez que dicho acto administrativo no es susceptible de ese medio de control, pues los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020, que aduce sirven de base para su expedición, no son Decretos Legislativos.

Agrega que no es posible realizar el estudio de legalidad frente a este Decreto a través del medio de control inmediato de legalidad, ya que no se expidió en desarrollo de un decreto legislativo expedido dentro de un Estado de Excepción, pues contiene medidas tomadas en el marco de las competencias ordinarias de quien lo profiere, en materia de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal.

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

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

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

en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA

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

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

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

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

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*”

de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

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

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

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

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

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

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

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020 (CP William Hernández Goemez, 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 (**1 de abril de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
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
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 507 DEL 1 DE ABRIL DE 2020	por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante 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 044 del 1 de abril de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Carmen de Apicalá** y se dirige a todos los ciudadanos de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, pues su alcance es de índole general.

ii) 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 044 del 1 de abril de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Carmen de Apicalá** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en ejercicio 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 044 del 1 de abril 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 pues no fueron expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 por 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 044 de 1 de abril de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá**.

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 044 de 1 de abril de 2020**, expedida por el **Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá**, 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 Carmen de Apicalá**, 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-00124
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALÁ, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 044 DE 1 DE ABRIL DE 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE TOMAN MEDIDAS EN EL PROCESO DE PREVENCION, ATENCION Y CONTENCION 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 125¹ y 243² del C. de P.A. y de lo C.A.

¹ "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."

² [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.

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.

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 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*

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.”

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.