

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00208**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE GUAMO, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE 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 N. 053 de 19 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Guamo Tolima, **“Por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid 19”**

ANTECEDENTES

El día **30 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio de Guamo el **Decreto No 053 de 19 de Marzo de 2020** para que se realizara el control inmediato de legalidad correspondiente por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (fl. 2, Acta individual de reparto)

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **Decreto No 053 de 19 de Marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Guamo, Tolima, **“ Por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid 19”** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 9 a 10):

“Decreto 053 (19 MAR 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID 19”

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus (COVID2019) hasta el 30 de mayo de 2020 y en consecuencia adoptaron medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en territorio nacional.

Que mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas de orden público en virtud la emergencia sanitaria generada por l pandemia de COVID -19.

Que según lo dispuesto por el numeral 1º del literal b) del artículo 91 de la ley 136 de 1994, con las modificaciones del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, y el artículo 296 de Constitución Nacional, corresponde a los Alcaldes Municipales en materia de orden público, acatar de forma inmediata y preferente las instrucciones del presidente de la República.

Que es deber el alcalde dar efectivo cumplimiento a las órdenes impartidas por el Presidente de la Republica.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR en Todo del Guamo Tolima, 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.

PARÁGRAFO: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO SEGUNDO: PROHIBIR las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 9 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTICULO TERCERO: DECRETAR el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición de este acto hasta el 20 de abril de 2020.

ARTICULO CUARTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente acto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en el artículo 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016 en concordancia con la Ley 1801 de 2016, sin perjuicios de las demás responsabilidades a que haya lugar. (...).”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **12 de mayo de 2020** (fls. 11 a 13), 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 pronunciamiento del Departamento de Asuntos Jurídicos del Departamento del Tolima, e igualmente escrito 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. 053 del diecinueve (19) de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Guamo 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. 23 a 30).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 32 a 48)

En primer término, el agente del ministerio público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, y su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtir para expedición conforme la misma Corte lo ha preceptuado.

Hace referencia al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, refiriendo que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante –en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P- son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como simbolo de la unidad nacional. De igual manera, dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos pueda ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir 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, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

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

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

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en lo referente al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

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

De igual manera señala que para el día de la expedición del acto revisado, , no se había expedido decreto legislativo que diera desarrollo al estado de excepción decretado a través del Decreto 417 de 2020, respecto al tema abordado en la norma revisada, resaltando que los decretos 418 420 y 457 de 2020 tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía; de tal manera que la cita que de ellos realiza el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Adicionalmente, que debe tenerse en cuenta que, en este decreto, el alcalde se remite a normas como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley

136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye el agente del ministerio público aduciendo que por lo anterior, debe tomar esta colegiatura es no pronunciarse de fondo frente a la legalidad del acto revisado, a través del presente medio de control de carácter especial, porque no se cumplen los requisitos para ello.

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

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

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

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA

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

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo 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 2020¹, 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.

¹ Auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00,

(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

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

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

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 053 de 19 de Marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal del Guamo** y se dirige a la ciudadanía en general de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de índole general.

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

En referencia al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto No 053 de 19 de Marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Guamo** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley y en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

Frente 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 No 053 de 19 de marzo de 2020**.

Referencia: CA 00208

Acto Revisado: DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID 19

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.

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 No 053 de 19 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal del Guamo**.

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 No 053 de 19 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal del Guamo**, 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 del Guamo**, 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

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Aclara Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, trece (13) de agosto de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00208
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE GUAMO, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO - TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE 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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 053 del 19 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

En este asunto, sin embargo, la advertencia del ponente no se verificó con el auto de asunción de competencia y admisión del trámite, sino al momento de proyectar el fallo.

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**

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.”.

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 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-

Y como parece que la cosa no se ha entendido, en éstas horas volvió a decir nuestro Órgano de Cierre[3]: **1.** el Consejo de Estado definió que el Decreto 457 del 2020, que ordenó el aislamiento obligatorio preventivo, no está sujeto a control inmediato de legalidad, **2.** en la providencia que resolvió el asunto, la corporación explicó que el Gobierno tomó la medida sanitaria en uso de sus facultades ordinarias y no como desarrollo de decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, **3.** El pronunciamiento destacó que como los jueces solo pueden ejercer las competencias que les otorga la ley, el alto tribunal no tiene la facultad de asumir el control automático del decreto, **4.** Pero también resaltó que frente a la medida de aislamiento obligatorio preventivo procede el medio de control de nulidad y que cualquier persona puede acudir a ese mecanismo para controvertir la legalidad de esa disposición, **5.** solo el legislador, si así lo estima conveniente, por ejemplo en una reforma al C. de P.A. y de lo C.A., podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria, **6.** el auto, con ponencia del magistrado Guillermo Sánchez Luque, advirtió que desde el pasado 7 de mayo se levantó la suspensión de términos para los procesos de nulidad y que la persona que eventualmente demande la nulidad del decreto puede pedir medidas cautelares contra ese acto administrativo, **7.** vale recordar que el artículo 137 del C. de P.A. y de lo C.A. dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento, resaltando **8.** "A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió".

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.**

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

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

Como la incompetencia funcional es una causal de nulidad insubsanable -artículo 144 inciso final- en el auto que declare la nulidad, deberá indicar cuál es la actuación afectada por ésta y **si debe renovarse.**

Esta vez, por efectos prácticos, la ponencia se elaboró con fundamento en la posición de la mayoría.

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 – 00208

ASUNTO:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: ALCALDE MUNICIPAL DEL GUAMO

IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO: DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID 19

FECHA DE RECIBO: 30 de abril de 2020

MAGISTRADO PONENTE: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

REFERENCIA - CA – 00208

Fecha : 30/abr/2020

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Página

1

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION
TRIBUNAL
REPARTIDO AL DESPACHO

GRUPO OTROS
CD. DESP SECUENCIA:
003 826

FECHA DE REPARTO
30/abr/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION NOMBRE
SD809096 DECRETO 053 GUAMO
SD809097 NO

APELLIDO

PARTE

01 *"

02 *"

אמנת המעגל הירוקה של הממשלה

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

Ref.: Control inmediato de legalidad – competencia territorial

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19. En consideración a lo anterior, y en desarrollo de los decretos legislativos, las entidades territoriales, en ejercicio de la función administrativa, han adoptado medidas de carácter general, las cuales, de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, deberán ser objeto de un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En ejercicio de tales facultades, autoridades del departamento de Tolima remitieron a la secretaría general del Consejo de Estado algunos actos administrativos proferidos en desarrollo de los decretos legislativos, con el fin de que se les impartiera el trámite previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en el numeral 14 del artículo 151 del mismo estatuto procesal, se observa que la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad de esos actos le corresponde al tribunal del lugar donde estos fueron expedidos.

Como consecuencia, y de conformidad con las disposiciones legales mencionadas, se ordenará la inmediata remisión de los actos administrativos que se relacionan en el documento anexo al Tribunal Administrativo de Tolima.

Por lo expuesto,



PRIMERO: A través de la Secretaría General de esta Corporación remítanse al Tribunal Administrativo de Tolima, a la mayor brevedad posible, los actos administrativos relacionados en el documento anexo.

CÚMPLASE

Original firmado

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Vicepresidente



CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Departamento de Tolima

1. Decreto 048 del 12 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de El Guamo: "Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias en el municipio de El Guamo Tolima a efectos de prevenir la propagación del COVID-19 en cumplimiento de la declaratoria de emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional mediante Resolución 385 de 2020"
2. Decreto 049 del 17 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Guamo: "Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias transitorias en el municipio de Guamo – Tolima a efectos de prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en cumplimiento de la declaratoria de emergencia sanitaria en el territorio nacional mediante resolución 385 de 2020"
3. Decreto 053 del 19 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Guamo: "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio de Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"
4. Decreto 054 del 19 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de El Guamo: "Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de El Guamo – Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones"
5. Decreto 055 del 20 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de El Guamo: "Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de El Guamo – Tolima en virtud a la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus COVID-19"
6. Decreto 056 del 23 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de El Guamo: "Por medio del cual se adoptan una decisión de orden público y se proroga los efectos del Decreto N. – 055 del 20 de marzo de 2020"
7. Circular 030 del 17 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Guamo: "Acciones para la prevención de contagio de COVID-19"
8. Circular 031 del 17 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Guamo: "Cumplimiento Decreto 0294 del 17 de marzo

Documento anexo – CIL competencia Tribunal Administrativo de Tolima

de 2020, por medio del cual se declara toque de queda en el departamento del Tolima”

9. Decreto 024 del 17 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Natagaima: “Por medio del cual se acogen medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación causada por la pandemia del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Natagaima – Tolima, y se dictan otras disposiciones”
10. Decreto 025 del 20 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Natagaima: “Por medio del cual se acogen medidas transitorias adoptadas por el gobierno departamental del Tolima en virtud de la declaratoria de la calamidad pública con ocasión al coronavirus (COVID-19) en el municipio de Natagaima – Tolima, y se dictan otras disposiciones”
11. Decreto 026 del 23 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Natagaima: “Por medio del cual se acogen medidas transitorias que garanticen el orden público en el municipio de Natagaima en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el gobierno nacional, y se dictan otras disposiciones”
12. Decreto 038 del 19 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Dolores: “Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de policía en el municipio de Dolores – Tolima, necesarias para preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión a la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”
13. Decreto 039 del 19 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Dolores: “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 037 del 12 de marzo de 2020, se suspende la atención al público en la Alcaldía de Dolores – Tolima y se dictan otras disposiciones”
14. Decreto 040 del 19 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Dolores: “Por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el Municipio Dolores – Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) y se dictan otras disposiciones”
15. Decreto 041 del 20 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Dolores: “Por medio del cual se declara el toque de queda y se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Dolores – Tolima en virtud a la calamidad decretara en el municipio con ocasión del coronavirus COVID-19”
16. Decreto 042 del 23 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Dolores: “Por medio del cual se prorroga los efectos del Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020”

Documento anexo – CIL competencia Tribunal Administrativo de Tolima

17. Decreto 043 del 24 de marzo del 2020, proferida por el alcalde del municipio de Dolores: “Por medio del cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria con ocasión a la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”
18. **Decreto N 046** del 01 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Dolores, “por medio del cual se adoptan otras medidas transitorias para garantizar orden público en el municipio de dolores en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el presidente de la república.”
19. **Decreto N 051** del 13 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Dolores, “por medio del cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y dictan otras disposiciones.”
20. **Decreto N 052** del 14 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Dolores, “por medio del cual se modifica el decreto No.046 del 01 de Abril del 2020 y se dictan otras disposiciones.”
21. **Decreto N 053** del 14 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Dolores, “por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el gobierno nacional, en el marco de la pandemia del virus COVID-19.”
22. **Decreto N 054** del 14 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Dolores, “por medio del cual se corrige el decreto No.052 del 14 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones.”
23. **Decreto N 013** del 17 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se declara la emergencia sanitaria preventiva y transitoria para la contención del coronavirus covid-19, se ordena el toque de queda y ley seca en el municipio de valle de san juan Tolima y se dictan otras disposiciones.”
24. **Decreto N 014** del 17 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se declara una situación de calamidad pública en el municipio de valle de san juan y se adopta parcialmente lo dispuesto en el decreto departamental no. 0293 del 17 de marzo de 2020 y se dictan otras disposiciones transitorias.”
25. **Decreto N 015** del 20 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se adopta parcialmente lo dispuesto en el decreto no. 0305 del 19 de marzo de 2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias.”

Documento anexo – CIL competencia Tribunal Administrativo de Tolima

26. **Decreto N 016** del 21 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se prorroga los efectos del decreto 015 del 20 de marzo de 2020.”
27. **Decreto N 017** del 24 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de valle de san juan con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (covid-19), y se dictan otras disposiciones.”
28. **Decreto N 018** del 24 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de valle de san juan, departamento del Tolima.”
29. **Decreto N 019** del 24 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la comisaría de familia del municipio de valle de san juan - Tolima, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica.”
30. **Decreto N 021** del 31 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se nombra el gerente del hospital local vito Fasael Gutiérrez Pedraza, E.S.E. del municipio de valle de san juan, departamento del Tolima.”
31. **Decreto N 022** del 31 de Marzo del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se modifica de manera transitoria y excepcional el plazo de presentación y pago de los tributos administrados en el municipio de valle de san juan - Tolima para la vigencia fiscal 2020.”
32. **Decreto N 025** del 09 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se adoptan medidas especiales, incluida la de circulación de ciudadanos en el municipio de valle de san juan - departamento del Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria declarada por la pandemia COVID -19.”
33. **Decreto N 026** del 12 de Abril del 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valle de San Juan, “por medio del cual se prorroga hasta el 27 de abril de 2020, las medidas adoptadas mediante decreto 018 del 24 de marzo de 2020 y 025 del 09 de abril de 2020.”



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDIA MUNICIPAL
GUAMO – TOLIMA
NIT: 890.702.015-2



DECRETO 053
(19 MAR 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE GUAMO- TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19

EL ALCALDE MUNICIPAL DE EL GUAMO, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y el decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y,

CONSIDERANDO

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus (COVID2019) hasta el 30 de mayo de 2020 y en consecuencia adoptaron medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio nacional.

Que mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19.

Que según lo dispuesto por el numeral 1º del literal b) del artículo 91 de la ley 136 de 1994, con las modificaciones del artículo 29 de la ley 1551 de 2012 y el artículo 296 de la Constitución Nacional, corresponde a los Alcaldes municipales, en materia de orden público, acatar de forma inmediata y preferente las instrucciones del presidente de la Republica.

Que es deber del alcalde dar efectivo cumplimiento a las órdenes impartidas por el Presidente de la Republica.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR en Todo el municipio del Guamo Tolima, 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.

proyecto, elaboró y revisó: DR. JAIRO HUMBERTO CAMACHO SEC. G. Y DE GOBIERNO

"CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN"

Código postal: 733540

Carrera 11 No. 10 - 50 Palacio Municipal

E-mail: alcaldia@elguamo-tolima.gov.co

www.elguamo-tolima.gov.co



ALCALDÍA DEL
GUAMO

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDIA MUNICIPAL
GUAMO - TOLIMA
NIT: 890.702.015-2



PARÁGRAFO: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEGUNDO: PROHIBIR 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.

ARTÍCULO TERCERO: DECRETAR el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición de este acto y hasta el 20 de abril de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente acto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en el artículo 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016 en concordancia con la Ley 1801 de 2016, sin perjuicios de las demás responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR el contenido del presente Decreto Al personal uniformado de la policía Nacional y al Ejército Nacional, para que haga efectivo el cumplimiento del mismo.

ARTICULO SEXTO: REMITIR copia del presente acto las estaciones de radiodifusión sonora y demás medios masivos de comunicación ubicados en el Municipio de el Guamo para su difusión.

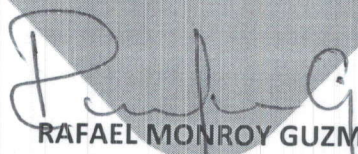
ARTÍCULO SÉPTIMO: PUBLICAR el presente acto en la página web de la entidad y fijarlo en un lugar visible en la Alcaldía Municipal.

ARTÍCULO OCTAVO: COMUNICAR el contenido del presente acto al Ministerio del Interior.

ARTÍCULO NOVENO: El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Guamo, 19 MAR 2020


RAFAEL MONROY GUZMAN
ALCALDE MUNICIPAL

proyecto, elaboró y revisó: DR. JAIRO HUMBERTO CAMACHO SEC. G. Y DE GOBIERNO

"CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN"

Código postal: 733540
Carrera 11 No. 10 - 50 Palacio Municipal
E-mail: alcaldia@elguamo-tolima.gov.co

www.elguamo-tolima.gov.co

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA – 0208
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad controlada: ALCALDE MUNICIPAL DE GUAMO, TOLIMA
Acto revisado: DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID 19

Remitido por el Consejo de Estado, se recibió en la oficina judicial el 4 de mayo de 2020, el **Decreto 053 del 19 de marzo de 2020**, *“por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de 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 053 del 19 de marzo de 2020** proferido por el Alcalde municipal de Guamo, ***“por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de 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 GUAMO, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad territorial. **oficiese**.

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA INVITASE a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo señalado en el ordinal anterior, Oficiense 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 GUAMO 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

Referencia: CA 0208

3

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Norma Revisada: DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID 19

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,




ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

NOTIFICA AUTO AVOCA CA- 0208 - GUAMO - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibague
<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Jue 04/06/2020 18:13

Para: alcaldia@elguamo-tolima.gov.co <alcaldia@elguamo-tolima.gov.co>;
notificaciones.judiciales@tolima.gov.co <notificaciones.judiciales@tolima.gov.co>; Mario Fernando Rodriguez
Reina <mrodriguezr@procuraduria.gov.co>

 2 archivos adjuntos (2 MB)

002_DECRETO 53 DE 2020 GUAMO - CA- 208.pdf; NOTIFICA AUTO AVOCA CA- 0208 - GUAMO - AIAS.pdf;

IBAGUÉ, JUNIO 4 DE 2020- O F I C I O - AIAS

Señor
Alcalde Municipal de Guamo

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad, 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, JUNIO 4 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, 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 163 Judicial II en lo Administrativo

Atentamente me permito notificar la providencia, 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-00208 para el estudio del Decreto 53 de marzo 19 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal del Guamo - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 12 de mayo de 2020, avoca el conocimiento en única instancia del medio de control.

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 cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

SECRETARIA

AVISO A LA COMUNIDAD

04/06/2020

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00208](#) para el estudio del [Decreto 53](#) de marzo 19 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal del Guamo - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 12 de mayo de 2020, avoca el conocimiento en única instancia del medio de control.

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 cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020).

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

aquí.  [Ver CA-00208](#)  [Ver Decreto 53](#)

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE AVISO

Ibagué, junio 23 de 2020

Se deja constancia de que el día 18 de junio de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 4 de junio de 2020, respecto del expediente de control inmediato de legalidad referencia CA-00208, del Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA.

El 18 de junio de 2020, se recibe concepto del Departamento del Tolima.

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.

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

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



ALCALDÍA DEL
GUAMO

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDÍA MUNICIPAL
GUAMO – TOLIMA
NIT: 890.702.015-2



Guamo Tolima,

11 JUN 2020

Oficio No. **2803-2020**

Doctor
ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA
Magistrado
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Ibagué Tolima



ALCALDÍA MUNICIPAL

GUAMO TOLIMA

ENVIADO POR CORREO

CERTIFICADO

E-MAIL

FECHA **11-06-20**

**REF: CUMPLIMIENTO A LO ORDENADO EN EL CONTROL DE LEGALIDAD, DECRETO No 053 DEL 2020
RADICACION: CA-0208. RADICADO INTERNO No 4382 DEL 05 DE JUNO DEL 2020.**

Reciba un cordial saludo, en nombre de la Administración Municipal "Camino a la transformación".

Siguiendo instrucciones del señor alcalde y en calidad de secretario General y de Gobierno, me permito dar cumplimiento a lo ordenado en auto del 12 de mayo del 2020 artículo cuarto el cual expresa:

"CUARTO: ORDENAR a la administración municipal de GUAMO 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".

Para lo cual me permito adjuntar los documentos que motivaron la expedición de los Decretos Nos. 053 del 12 de mayo del 2020:

- Soporte de envío correo electrónico de los decretos al ministerio del interior, en dos (2) folios útiles.
- Constancia de publicación de Acto administrativo No 053 del 2020, suscrita por la secretaria de despacho, en un (1) folio útil.

No siendo más el motivo de la presente quedaremos atentos a lo que se requiera.

Sin otro en particular me suscribo.

Atentamente;

JAIRO HUMBERTO CAMACHO
Secretario General y de Gobierno

Proyectó/Dra. Lina Marcela Rodríguez/profesional universitaria

Revisó y Aprobó/ Dr. Jairo Humberto Camacho/Secretario General y de Gobierno

"CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN"

Código postal: 733540

Carrera 11 No. 10 - 50 Palacio Municipal

E-mail: alcaldia@elguamo-tolima.gov.co

www.elguamo-tolima.gov.co



gobierno elguamo-tolima <gobierno@elguamo-tolima.gov.co>

DECRETO 053 DEL MUNICIPIO DEL GUAMO - TOLIMA

gobierno elguamo-tolima <gobierno@elguamo-tolima.gov.co>

20 de marzo de 2020 a las 10:43

Para: decretosmunicipios@fcm.org.co, Gilberto.toro@fcm.org.co, servicioalciudadano@mininterior.gov.co,
asesoriajuridica@fcm.org.co, notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co

BUENOS DIAS:

ENVÍO PARA SU REVISIÓN DECRETO 053 DEL 19 DE MARZO DE 2020, DEL MUNICIPIO DEL GUAMO, EN EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO.

QUEDO ATENTO A SUS COMENTARIOS,

--

--

JAIRO HUMBERTO CAMACHO
Secretario General y de Gobierno
Alcaldía Municipal Guamo Tolima
"Camino a la Transformación"
Carrera 10 N° 10-50 Palacio Municipal
Tel: (098) 2271 461 - 3134770480
www.elguamo-tolima.gov.co

**DECRETO 053.pdf**

1689K



gobierno elguamo-tolima <gobierno@elguamo-tolima.gov.co>

Respuesta Asunto: DECRETOS COVID 19 MUNICIPIO DEL GUAMO

2 mensajes

Covid 19, Coronavirus < covid19@mininterior.gov.co >
Para: gobierno elguamo-tolima < gobierno@elguamo-tolima.gov.co >

26 de marzo de 2020 a las 11:43

De acuerdo con los Decretos Nos. 048, 049 y 053 de marzo de 2020, enviados para su revisión, se observa que ninguno de ellos se encuentra ajustado a los lineamientos dados por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en sentido de ordenar el aislamiento preventivo y obligatorio de todas las personas de la República de Colombia. Por lo anterior, se sugiere desarrollar un decreto que reglamente este tema en concreto. Para tal efecto.

Ministerio del Interior

PBX: +571 - 2427400
Carrera. 8 No. 7 - 83 . Bogotá -- Colombia
www.mininterior.gov.co

gobierno elguamo-tolima < gobierno@elguamo-tolima.gov.co >
Para: "Covid 19, Coronavirus" < covid19@mininterior.gov.co >

26 de marzo de 2020 a las 11:54

BUENAS TARDES:

POR MEDIO DE LA PRESENTE, ME PERMITO ACLARARLE QUE EN LOS DECRETOS 048, 049 Y 053 DE 2020, NO SE INCLUYEN LOS LINEAMIENTOS DADOS POR EL DECRETO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, TENIENDO EN CUENTA QUE LOS DECRETOS EN MENCION FUERON EMITIDOS ANTES DEL DECRETO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020.

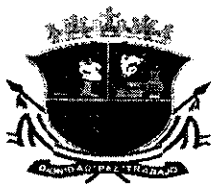
ASI MISMO LE MANIFIESTO QUE LOS DECRETOS CON POSTERIORIDAD AL DECRETO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, CUMPLEN CON LOS LINEAMIENTOS DADOS POR ESTE DECRETO.

QUEDO ATENTO A SUS COMENTARIOS,

[Texto citado oculto]

--

JAIRO HUMBERTO CAMACHO
Secretario General y de Gobierno
Alcaldía Municipal Guamo Tolima
"Camino a la Transformación"
Carrera 10 N° 10-50 Palacio Municipal
Tel: (098) 2271 461 - 3134770480
www..elguamo-tolima.gov.co



ALCALDÍA DEL
GUAMO

REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDIA MUNICIPAL
GUAMO - TOLIMA
NIT: 890.702.015-2



CONSTANCIA SECRETARIAL DEL DESPACHO

FIJACIÓN DE DECRETO

Fijación Decreto: Guamo Tolima, 19 de Marzo 2020 Siendo las 7:00a.m se fija en Cartelera del cuarto piso de la Alcaldía Municipal y en la pagina web www.elguamo-tolima.gov.co el Decreto No. 053 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE GUAMO TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19" Emitido por el Alcalde Municipal, por el término de diez (10) días hábiles. CONSTE.

JHOAN STIVEN CABEZAS SANCHEZ
Secretario Ejecutivo Despacho del Alcalde

Desfijación Decreto: Guamo Tolima, Siendo las 7:00a.m. venció el término de diez (10) días hábiles de fijación del Decreto No. 053 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE GUAMO TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19" Emitido por el Alcalde Municipal, se fijó en Cartelera del cuarto piso de la Alcaldía Municipal y pagina web www.elguamo-tolima.gov.co por los días 26,27,30,31 de Marzo de 2020 y 01,02 de abril de 2020 (21,22,23,28,29 de Marzo de 2020 días inhábiles) CONSTE.

JHOAN STIVEN CABEZAS SANCHEZ
Secretario Ejecutivo Despacho del Alcalde



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



Ibagué, 18 JUN 2020

Oficio No. 000900

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

REF: CA – 0208

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Autoridad controlada: Alcalde Municipal de Guamo, Tolima

Acto revisado: DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE 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

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



proteger los derechos de los ciudadanos. Nuestra carta magna consagró tres tipos de estado de excepción: estado de guerra exterior (art. 212 C. P.), estado de conmoción interior (art. 213 C. P.), y estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215 C. P.).

Al establecer el régimen de estados de excepción, se partió de la idea 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 características:

“(...) en primer lugar, se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella; en segundo lugar, el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la Ley 137 de 1994, “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente; en tercer lugar, el control es integral en relación con los decretos

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



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...”

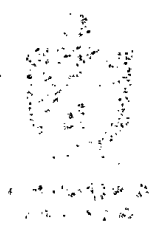
Es así como el estado de emergencia social y ecológica o de grave calamidad pública, de que trata el artículo 215 de nuestra Constitución Política tiene como propósito, conforme lo señalado por la misma Corte Constitucional en sentencia C-254 de 2009, “conjurar la crisis económica, social o ecológica 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.

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

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



The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records. It emphasizes that proper documentation is essential for ensuring the integrity and reliability of the data collected. This section also touches upon the challenges associated with data collection and the need for standardized procedures.

In the second part, the focus shifts to the analysis of the collected data. It describes various statistical methods and techniques used to interpret the results. The author highlights the significance of these findings and how they contribute to the overall understanding of the subject matter. This section also includes a discussion on the limitations of the study and the need for further research.

The third part of the document provides a detailed overview of the experimental procedures and methodologies employed. It outlines the steps taken to ensure the validity and reliability of the results. This section is particularly important as it allows other researchers to replicate the study and verify the findings. The author also discusses the ethical considerations and the approval process for the study.

Finally, the document concludes with a summary of the key findings and their implications. It reiterates the importance of the research and the need for continued efforts in this field. The author expresses their gratitude to the funding agencies and the participants who made the study possible. This concluding section also provides contact information for further inquiries and references to related literature.



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



administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. (...)"

De otra parte, se tiene que el artículo 136 del Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo 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"

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

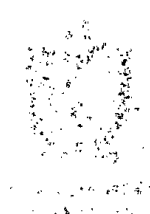
Entrando en el estudio particular de la norma municipal objeto del control de la referencia, se tiene que el mismo, se acoge a la medida de aislamiento preventivo obligatorio emanada por el gobierno nacional, a través del Decreto 420 del 18 de

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



Faint, illegible text at the top center of the page.



Main body of faint, illegible text, appearing as a dense block of characters.

Second main body of faint, illegible text, continuing the dense block of characters.

Final section of faint, illegible text at the bottom of the page.



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



marzo del 2020, en el cual se imparten instrucciones para expedir normas de orden público, en razón a la emergencia sanitaria por la que atraviesa el país. Siendo así, para evitar la propagación del virus en el Municipio de Guamo, Tolima, el alcalde profirió del Decreto No. 053 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual se consideró pertinente prohibir en todo el municipio, 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 jueves 19 de marzo, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo del año en curso, además de las reuniones y aglomeraciones con 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 sábado 30 de mayo de 2020; sumado a esto, se incorpora toque de queda de niños, niñas y adolescentes a partir de la expedición de ese acto, hasta el 20 de abril de esta anualidad.

Se considera que lo resuelto en el Decreto 053 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Guamo, Tolima no violenta las disposiciones constitucionales ni legales, para empezar, tiene competencia para expedir dicha disposición dentro del marco de sus funciones y en mérito de las normas promulgadas para afrontar la pandemia del COVID-19, así mismo se puede establecer que el acto administrativo goza de su debida motivación dentro de los parámetros del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y así mismo se acompasa con el principio de la solidaridad, la igualdad y el cumplimiento de los fines de la administración pública, garantizando el bienestar general.

Se observa igualmente, que las decisiones adoptadas en el decreto no exceden las facultades otorgadas por el Decreto Presidencial 420 de 2020, sino que el alcalde se limita a garantizar el bienestar general de la comunidad, por lo que se somete

EL TOLIMA NOS UNE

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



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



así a los parámetros de distanciamiento social y confinamiento preventivo obligatorio, y demás medidas que han sido impuestas por el Gobierno de la Republica de cara a la crisis de salud provocada por el COVID-19.

En síntesis, el Departamento del Tolima encuentra el Decreto 067 de 2020 proferido por el alcalde municipal de Guamo, Tolima, ajustado a la norma constitucional y a la ley 137 de 1994, por lo que no existen vulneraciones ni limitaciones a los derechos fundamentales o a las garantías de que goza la ciudadanía. Así mismo, 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, pues las medidas adoptadas se enmarcan en mitigar el impacto económico de los administrados, concediendo iniciar con las actividades y labores que activan el desarrollo económico del Municipio.

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

EL TOLIMA NOS UNE

Edificio Gobernación del Tolima – Carrera 3 entre Calle 10 y 11, Piso 10º,
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 19 de junio de 2020, venció el término con que contaba el Municipio del Guamo - Tolima, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad. Alegando escrito el 16 de junio de 2020.

Dentro de este término, se recibe el 18/06/2020 concepto del Departamento del Tolima

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

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



PROCURADURIA JUDICIAL 163 EN LO ADMINISTRATIVO IBAGUE, TOLIMA.

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

Referencia: Control Inmediato de Legalidad.
Municipio de Guamo.
Radicación. 2020-208.

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

1. ANTECEDENTES

El Art. 136 de la ley 1437 de 2011 consagra el control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa, de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

El Tribunal Administrativo del Tolima por conducto del Magistrado Ángel Ignacio Alvarez Silva, mediante auto de 12 de mayo de 2020 asumió el conocimiento del decreto 053 del 19 de marzo de 2020 *“por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo –Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19”*

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

La Gobernación del Tolima, por conducto del Departamento Administrativo de asuntos jurídicos, presentó intervención donde previa referencia a los fundamentos del estado de excepción y al control inmediato de legalidad previsto en el art. 136 de la ley 1437 de 2011 considera que el acto materia de análisis no vulnera el ordenamiento normativo, dado que el Alcalde Municipal cuenta con competencia



para ello, se encuentra debidamente motivado y esta motivación se ajusta a los parámetros del Estado de emergencia, económica, social y ecológica como a los fines del Estado, así mismo se ajusta a las directrices establecidas en el Decreto 420 de 2020.

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

2. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

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

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

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

En Tercer lugar, el concepto de Policía Administrativa y su contexto en el marco del estado de excepción vigente a la expedición de la norma territorial materia de estudio.

Todo ello para comprender el ambito de aplicación de este medio de control especial frente a la norma materia de estudio y superado este punto, afrontar el analisis de su legalidad¹.

Circunstancias fácticas y jurídicas relevantes.

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

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



A través de la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los Jefes y representantes legales de las entidades públicas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación².

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

El día 16 de marzo de 2020 el Departamento del Tolima, a través del decreto 292, declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas frente al covid -19, igualmente el día 17 de marzo por medio del Decreto 293 declaró la calamidad pública con fundamento en el Art. 58 de la ley 1523 de 2012.

El día 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió los decretos 418 y 420, por los cuales se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19; de igual manera el día 22 de marzo de 2020, se emitió el decreto 457 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”³, como fundamentos normativos comunes dichos decretos tuvieron en cuenta el numeral 4

² 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.

³ El cual declaró el aislamiento preventivo obligatorio.



del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

El Alcalde del Guamo – Tolima expidió el día 19 de marzo de 2020 el decreto 053 *“por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo –Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19”*

El estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional⁴, no obstante el estado de Emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020⁵.

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

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

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

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

⁴ Aunque a través de Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 volvió a declararse.

⁵ A la fecha ya prorrogado.



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

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

Recordemos que ya en sentencia C-386 de 2017⁷ dicha Corporación había precisado sobre el fundamento de su declaratoria:

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

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

⁷ Con ocasión de la tragedia de Mocoa –Putumayo.



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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Sentencia C- 128 de 2018.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De lo anterior se concluye que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante –en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P- son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como simbolo de la unidad nacional. De igual



manera, dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. De esta manera, puede concluirse que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos pueda ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

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

El Gobierno Nacional al día siguiente (18 de marzo) expidió los decretos 418 de 2020 “por el cual se dictan medidas transitorias en materia de orden público” y 420 por el cual “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”, de igual manera el día 22 de marzo de 2020 emitió el decreto 457 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público” y el día 08 de abril de la misma anualidad el decreto 531 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”

Al observar el contenido de estas normas se aprecia que no se fundaron en las facultades propias del Estado de excepción, sino en normas que consagran potestades ordinarias de policía Administrativa⁹. El interrogante que surge es *¿Podía el Gobierno Nacional expedir un decreto legislativo que estableciera los lineamientos de policía administrativa y cuyos efectos irradiaran a los entes territoriales con fundamento en el Art. 296 C.P?* la respuesta es afirmativa, pero como se observa en los mencionados decretos, ello no fue lo que hizo el Gobierno

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



nacional, *por tanto*, podría afirmarse que los decretos 418 y 420¹⁰ - no pueden considerarse formalmente como decretos legislativos¹¹.

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

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

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

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

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

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

No obstante en reciente auto del 15 de abril de 2020¹², el Consejo de Estado por conducto del Magistrado ponente, señaló que en virtud del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, es dable conocer dentro del ámbito del medio del control inmediato de legalidad, de normas que en principio no fueran su objeto, es así como señaló:

¹⁰ Se hace mención exclusivamente a ellos, pues eran los vigentes al momento de la expedición de la norma territorial analizada, pero con posterioridad se han expedido otros en con el mismo objeto y propósito, verbigracia, los decretos 457, 531, 593 y 636

¹¹ Sobre el particular se ha generado una interesante discusión, pues algunos plantean que a pesar de ello materialmente puede considerarse un decreto legislativo, aspecto que incide en su control por parte de los jueces (si es inmediato o requiere demanda).

¹² Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



“Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

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

- En primer lugar, si bien es cierto hoy en día es dable reconocer el papel creador del derecho de los jueces, en cabeza exclusiva de nuestras altas Cortes, permitiendo con ello otorgarle fuerza normativa al producto de esta actividad credora, es decir, el precedente judicial, dicha decisión no puede catalogarse como tal, no solo porque el legislador en la ley 1437 de 2011 acogió las sentencias de unificación para identificar al precedente judicial en el marco de la jurisdicción contenciosa administrativa y aquí se está en presencia de un simple auto de ponente, sino que – aún de no compartir esta tesis- del texto de la decisión judicial se observa que dichos argumentos no eran necesarios para resolver el problema jurídico que el caso planteaba¹³, por tanto, tan solo puede considerarse como un obiter dictum.
- En segundo lugar, es menester resaltar que aún reconociendo el papel creador del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa y la fuerza normativa de su precedente, este no puede desconocer la Constitución Política y la ley¹⁴, bajo esta premisa, no es dable que el funcionario Judicial modifique el ámbito del medio de control estableciendo campos de aplicación no previstos en la norma que lo consagra, en este caso, el Art. 136 del código de procedimiento administrativo y lo contencioso administrativo, pues para otros contenidos

¹³ El análisis que le correspondía al Consejo de Estado en este caso se limitaba a determinar si asumía o no conocimiento del control inmediato de legalidad frente al memorando I-GAMG-20-004065 del 25 de febrero de 2020, es decir, emitido antes de la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, lo que permite colegir que el análisis allí efectuado no era necesario o indispensable para adoptar la decisión que al final tomo.

¹⁴ En sentido formal, es decir, la expedida por el legislador o en uso de facultades para expedir normas de tal carácter.



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

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

Del Caso Concreto.

Establecido los anteriores parámetros que guían interpretativamente este concepto, es menester señalar que el Alcalde del Guamo – Tolima expidió el día 19 de marzo de 2020 el decreto 053 *“por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo –Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19”*, señalando como fundamentos normativos los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política, la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la ley 1801 de 2016, artículo 57 de la ley 1523 de 2012, resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y decreto 420 de 2020 expedido por el Gobierno nacional.

Las medidas adoptadas son las siguientes:



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDIA MUNICIPAL
GUAMO - TOLIMA
NIT: 890.702.015-2
DECRETO 053
(19 MAR 2020)



POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE GUAMO- TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19

EL ALCALDE MUNICIPAL DE EL GUAMO, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, la resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y el decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y,

CONSIDERANDO

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID2019) hasta el 30 de mayo de 2020 y en consecuencia adoptaron medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio nacional.

Que mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID -19.

Que según lo dispuesto por el numeral 1º del literal b) del artículo 91 de la ley 136 de 1994, con las modificaciones del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 296 de la Constitución Nacional, corresponde a los Alcaldes municipales, en materia de orden público, acatar de forma inmediata y preferente las instrucciones del presidente de la República.

Que es deber del alcalde dar efectivo cumplimiento a las órdenes impartidas por el Presidente de la República.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR en Todo el municipio del Guamo Tolima, 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.

proyecto, elaboró y revisó: DR. JAIRO HUMBERTO CAMACHO SEC. G. Y DE GOBIERNO

"CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN"
Código postal: 733540
Carrera 11 No. 10 - 50 Palacio Municipal
E-mail: alcaldia@elguamo-tolima.gov.co

www.elguamo-tolima.gov.co



REPUBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL TOLIMA
ALCALDIA MUNICIPAL
GUAMO - TOLIMA
NIT: 890.702.015-2



PARÁGRAFO: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SEGUNDO: PROHIBIR 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.

ARTÍCULO TERCERO: DECRETAR el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición de este acto y hasta el 20 de abril de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente acto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en el artículo 268 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016 en concordancia con la Ley 1801 de 2016, sin perjuicios de las demás responsabilidades a que haya lugar.

ARTÍCULO QUINTO: COMUNICAR el contenido del presente Decreto Al personal uniformado de la policía Nacional y al Ejército Nacional, para que haga efectivo el cumplimiento del mismo.

ARTÍCULO SEXTO: REMITIR copia del presente acto las estaciones de radiodifusión sonora y demás medios masivos de comunicación ubicados en el Municipio de el Guamo para su difusión.

ARTÍCULO SÉPTIMO: PUBLICAR el presente acto en la página web de la entidad y fijarlo en un lugar visible en la Alcaldía Municipal.

ARTÍCULO OCTAVO: COMUNICAR el contenido del presente acto al Ministerio del Interior.

ARTÍCULO NOVENO: El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Guamo, 19 MAR 2020

RAFAEL MONROY GUZMAN
ALCALDE MUNICIPAL

proyecto, elaboró y revisó: DR. JAIRO HUMBERTO CAMACHO SEC. G. Y DE GOBIERNO

"CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN"
Código postal: 733540
Carrera 11 No. 10 - 50 Palacio Municipal
E-mail: alcaldia@elguamo-tolima.gov.co

www.elguamo-tolima.gov.co



Lo primero que debe analizarse, es si dicho Decreto puede considerarse dentro del ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el Art. 136 del CPCA, es decir, que se trate de una medida de carácter general¹⁵, fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre los dos primeros aspectos, su configuración no ofrece duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal. Así mismo, aunque el concepto de “función administrativa” ha sido de difícil definición¹⁶, se observa que en términos generales el mismo se ha edificado en contraposición a la actividad propiamente judicial o legislativa. En el caso en concreto, se observa que el decreto es expedido por el Alcalde municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de atender la situación del Covid -19 en su jurisdicción territorial, tomando como fundamentos normativos disposiciones relacionadas con facultades de policía administrativa ordinarias, tal como se observa al usar como referentes normativos las leyes 1801 de 2016¹⁷, la ley 1523 de 2012¹⁸, la ley 1551 de 2012¹⁹ y concretamente la resolución 385 de 2020 que declaró la emergencia sanitaria y el decreto 420 de 2020, lo que permite colegir que no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas y, por tanto, se ajusta a los parámetros de la función administrativa.

¹⁵ Sobre el particular en reciente auto de ponente del 08 de mayo de 2020 Radicación: 11001031500020200146700 la sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado señaló que esta expresión cubre no solo los actos administrativos generales sino otras manifestaciones de la actividad administrativa que no pueden catalogarse como formales, tal como las que surgen de la potestad instructiva (directivas, circulares, instrucciones etc.)

¹⁶ Tal como lo pone de presente Alberto Montaña Plata en su libro titulado “Fundamentos de Derecho Administrativo” Universidad Externado, dicho concepto puede verse como realización genérica de los fines del Estado, como categoría residual o negativa de las funciones tradicionales del Estado, como categoría positiva de las funciones del Estado, como fracción de las manifestaciones del Estado que implican autoridad o como un concepto impropio en cuanto es asimilada o identificada a la función pública.

¹⁷ Código Nacional de seguridad y convivencia nacional.

¹⁸ La cual en su art. 12 señala que los Gobernadores y los Alcaldes son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

¹⁹ Dicha norma tiene como objeto “dictar normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.



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

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

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

Como se observa del texto de la norma que declara el estado de excepción, el Gobierno Nacional adoptara mediante decretos legislativos las medidas que estime necesarias para conjurar la crisis que llevó a su declaratoria, no existiendo al día 19 de marzo de 2020 decreto legislativo expedido sobre la materia, dado que los decretos 418 y 420 de marzo de 2020 tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía.

Igualmente, es importante resaltar que en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado²⁰, esta corporación consideró que el Decreto 457 de 2020 -el cual tiene similar objeto y fundamento normativos a los ya mencionados- no es susceptible del control inmediato de legalidad y que su control aunque corresponde a la jurisdicción contenciosa este debe realizarse por el de simple nulidad²¹.

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

²⁰ Providencia del 26 de junio de 2020. Radicación. 11001-03-15-000-2020-02611-00. Consejero Ponente. Guillermo Sanchez Luque.

²¹ Cita como apoyo a su conclusión la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 de la Corte Constitucional.



como se puede apreciar en el decretos 292 del 16 de marzo emanado del Departamento del Tolima.

Los antecedentes previos a la expedición del decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del estado de Emergencia por el Ministerio de Salud, su contenido (medidas sanitarias y de orden público), los fundamentos normativos en cuales sustentan la autoridad territorial su expedición y que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo de eventos pueden adoptarse, sumado a que el decreto 420 de 2020 no tiene el carácter de legislativo, llevan – en su conjunto- a colegir que no se trata del ejercicio de facultades para desarrollar decretos legislativos en el marco del estado de excepción, sino que surgen del ejercicio de potestades ordinarias y desarrolladas en un marco jurídico ya preexistente (el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de salud), aspecto que llevaría a afirmar que aunque se trate de una medida administrativa de carácter general no emerge como desarrollo de decretos legislativos.

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

Lo anterior, no quiere decir que el acto no sea objeto de control judicial y que las autoridades territoriales puedan hacer uso de cualquier forma las facultades de policía administrativas²², pues en un Estado de Derecho no pueden existir normas ajenas al sometimiento al ordenamiento jurídico, para ello se cuenta con la acción de simple nulidad que puede ejercerse con la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional, máxime cuando la Sala Administrativa levantó la suspensión frente a este tipo de medios de control.

3. CONCEPTO.

Considera esta Procuraduría que el Decreto No. 053 de 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Guamo – Tolima expidió el día 19 de marzo de 2020 el

²² Para ello recordemos el art. 296 de la Constitución Política y lo establecido en concreto por el Decreto 418 de 2020.



decreto 053 *“por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo –Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID 19, no surge en desarrollo de un Decreto legislativo, presupuesto esencial establecido por el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 para que la norma territorial sea objeto del control inmediato de legalidad. Por el contrario, se evidencia que la norma remitida se fundamenta en facultades ordinarias de policía frente a una situación preexistente (estado de emergencia sanitaria) a la declaratoria del estado de excepción.*

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

De otro lado, es importante resaltar que en reciente pronunciamiento del Consejo de Estado²³, esta corporación consideró que el Decreto 457 de 2020 -el cual tiene similar objeto y fundamento normativos a los ya mencionados- no es susceptible del control inmediato de legalidad y que su control aunque corresponde a la jurisdicción contenciosa este debe realizarse por el de simple nulidad²⁴, lo que permite deducir que los argumentos allí expresados son – mutati mutandis- aplicables al decreto 420 de 2020 en el cual se sustentó el acto territorial analizado.

²³ Providencia del 26 de junio de 2020. Radicación. 11001-03-15-000-2020-02611-00. Consejero Ponente. Guillermo Sanchez Luque.

²⁴ Cita como apoyo a su conclusión la sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 de la Corte Constitucional.



Por último, es menester resaltar que si bien por auto del 15 de abril de 2020²⁵, el Consejo de Estado señaló que en virtud del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, es dable conocer en el marco del medio del control inmediato de legalidad de normas que en principio no fueran estrictamente desarrollo de un decreto legislativo, desde la perspectiva de este Agente del Ministerio Público, dicha postura no puede ser acogida por las razones expuestas en la parte motiva.

De los Honorables Magistrados,

MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA
Procurador 163 Judicial II.

²⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, Julio ocho (8) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el 7 de julio de 2020, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto, aportando escrito en esa fecha, el Procurador Judicial 163.

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, Julio ocho (8) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente CA-00208 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

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

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00208**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE GUAMO, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE 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 N. 053 de 19 de marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Guamo Tolima, **“Por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid 19”**

ANTECEDENTES

El día **30 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el Municipio de Guamo el **Decreto No 053 de 19 de Marzo de 2020** para que se realizara el control inmediato de legalidad correspondiente por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (fl. 2, Acta individual de reparto)

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **Decreto No 053 de 19 de Marzo de 2020** proferido por el alcalde municipal del Guamo, Tolima, **“ Por medio del cual se adoptan medidas en materia de orden público en el municipio del Guamo – Tolima en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de covid 19”** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 9 a 10):

“Decreto 053 (19 MAR 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO – TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID 19”

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus (COVID2019) hasta el 30 de mayo de 2020 y en consecuencia adoptaron medidas sanitarias, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en territorio nacional.

Que mediante decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas de orden público en virtud la emergencia sanitaria generada por l pandemia de COVID -19.

Que según lo dispuesto por el numeral 1º del literal b) del artículo 91 de la ley 136 de 1994, con las modificaciones del artículo 29 de la ley 1551 de 2012, y el artículo 296 de Constitución Nacional, corresponde a los Alcaldes Municipales en materia de orden público, acatar de forma inmediata y preferente las instrucciones del presidente de la República.

Que es deber el alcalde dar efectivo cumplimiento a las órdenes impartidas por el Presidente de la Republica.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: PROHIBIR en Todo del Guamo Tolima, 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.

PARÁGRAFO: No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO SEGUNDO: PROHIBIR las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 9 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTICULO TERCERO: DECRETAR el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición de este acto hasta el 20 de abril de 2020.

ARTICULO CUARTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas en el presente acto, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en el artículo 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016 en concordancia con la Ley 1801 de 2016, sin perjuicios de las demás responsabilidades a que haya lugar. (...).”

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del **12 de mayo de 2020** (fls. 11 a 13), 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 pronunciamiento del Departamento de Asuntos Jurídicos del Departamento del Tolima, e igualmente escrito 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. 053 del diecinueve (19) de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Guamo 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. 23 a 30).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 32 a 48)

En primer término, el agente del ministerio público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, y su diferencia con el estado de Emergencia Sanitaria transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtir para expedición conforme la misma Corte lo ha preceptuado.

Hace referencia al ejercicio de funciones de Policía Administrativa en el marco de la crisis generada por el Covid-19, refiriendo que las potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante –en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del Art. 296 de la C.P- son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como simbolo de la unidad nacional. De igual manera, dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía, concluyendo que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos pueda ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir 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, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

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

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

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en lo referente al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

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

De igual manera señala que para el día de la expedición del acto revisado, no se había expedido decreto legislativo que diera desarrollo al estado de excepción decretado a través del Decreto 417 de 2020, respecto al tema abordado en la norma revisada, resaltando que los decretos 418 420 y 457 de 2020 tuvieron como fundamento facultades ordinarias propias de la función de policía; de tal manera que la cita que de ellos realiza el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Adicionalmente, que debe tenerse en cuenta que, en este decreto, el alcalde se remite a normas como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley

136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye el agente del ministerio público aduciendo que por lo anterior, debe tomar esta colegiatura es no pronunciarse de fondo frente a la legalidad del acto revisado, a través del presente medio de control de carácter especial, porque no se cumplen los requisitos para ello.

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

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

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

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA

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

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo 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 2020¹, 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.

¹ Auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00,

(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

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

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

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 053 de 19 de Marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal del Guamo** y se dirige a la ciudadanía en general de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que el mismo tiene un alcance de índole general.

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

En referencia al segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto No 053 de 19 de Marzo de 2020**, fue proferido por el **alcalde municipal de Guamo** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley y en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

Frente 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 No 053 de 19 de marzo de 2020**.

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, 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.

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 No 053 de 19 de marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal del Guamo**.

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 No 053 de 19 de marzo de 2020, expedido por el **Alcalde Municipal del Guamo**, 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 del Guamo**, 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

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada en Sala Plena mediante la utilización de medios electrónicos. Sin embargo, no se suscribe por los respectivos magistrados ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretados por el Gobierno nacional y por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación de la enfermedad COVID 19. CONSTE.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Aclara Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, trece (13) de agosto de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00208
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE GUAMO, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "DECRETO 053 DE 19 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DEL GUAMO - TOLIMA EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE 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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 053 del 19 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

En este asunto, sin embargo, la advertencia del ponente no se verificó con el auto de asunción de competencia y admisión del trámite, sino al momento de proyectar el fallo.

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**

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.”.

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 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-

Y como parece que la cosa no se ha entendido, en éstas horas volvió a decir nuestro Órgano de Cierre[3]: **1.** el Consejo de Estado definió que el Decreto 457 del 2020, que ordenó el aislamiento obligatorio preventivo, no está sujeto a control inmediato de legalidad, **2.** en la providencia que resolvió el asunto, la corporación explicó que el Gobierno tomó la medida sanitaria en uso de sus facultades ordinarias y no como desarrollo de decretos legislativos expedidos con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, **3.** El pronunciamiento destacó que como los jueces solo pueden ejercer las competencias que les otorga la ley, el alto tribunal no tiene la facultad de asumir el control automático del decreto, **4.** Pero también resaltó que frente a la medida de aislamiento obligatorio preventivo procede el medio de control de nulidad y que cualquier persona puede acudir a ese mecanismo para controvertir la legalidad de esa disposición, **5.** solo el legislador, si así lo estima conveniente, por ejemplo en una reforma al C. de P.A. y de lo C.A., podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria, **6.** el auto, con ponencia del magistrado Guillermo Sánchez Luque, advirtió que desde el pasado 7 de mayo se levantó la suspensión de términos para los procesos de nulidad y que la persona que eventualmente demande la nulidad del decreto puede pedir medidas cautelares contra ese acto administrativo, **7.** vale recordar que el artículo 137 del C. de P.A. y de lo C.A. dispone que el medio de control de nulidad está establecido para la defensa objetiva del ordenamiento, resaltando **8.** "A través de esta acción cualquier persona puede solicitar por sí, o por medio de representante, que se anule un acto administrativo, si infringe las normas en que debía fundarse. También procede cuando el acto lo haya expedido un funcionario u organismo incompetente, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió".

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.**

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

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

Como la incompetencia funcional es una causal de nulidad insubsanable -artículo 144 inciso final- en el auto que declare la nulidad, deberá indicar cuál es la actuación afectada por ésta y **si debe renovarse.**

Esta vez, por efectos prácticos, la ponencia se elaboró con fundamento en la posición de la mayoría.

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.