



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00120
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 22 de 17 de marzo de 2020.
DECRETO No. 29 de 18 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se adoptan medidas de prevención, atención y contención del CORONAVIRUS y se modifica el mismo.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 22 de 17 de marzo y 29 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ataco (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 14 de abril de 2020, fueron recibidos por reparto para estudio, los Decretos Nos. 22 de 17 de marzo de 2020, "*Por medio del cual se adoptan medidas de prevención, atención y contención del CORONAVIRUS (COVID-19) en el Municipio de Ataco - Tolima*"; y el 29 de 18 de marzo de 2020 "*Por medio del cual se modifica el Decreto No. 022 de 2020 artículo quinto y se adoptan medidas de prevención, atención y contención del CORONAVIRUS (COVID-19) en el Municipio de Ataco – Tolima*", a fin de ejercer sobre los mismos el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTOS OBJETO DE ESTUDIO

El primer acto objeto de estudio es el **Decreto No. 22 de 17 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde Municipal de Ataco (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*"DECRETO No. 022
(17 de marzo de 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE ATACO TOLIMA"

EI ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA,

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, y en especial las conferidas por los numerales 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, artículos 83, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, así como las disposiciones contenidas en la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia establece que es función del Alcalde Municipal "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo...".

Que el COVID-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado once (11) de marzo, que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos.

Que el Ministerio de la Salud y la Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus" allí se establecieron disposiciones tendientes a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Que de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana los Alcaldes podrán disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir consecuencias negativas o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de epidemias entre otros.

Que el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo se reunió el día de hoy 17/03/2020 y adoptaron las medidas necesarias para la mitigación del riesgo a través de un plan de contingencia dada la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19).

Que, en mérito de lo considerado, el Alcalde Municipal de Ataco Tolima,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *DECLARAR TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del municipio de Ataco Tolima, en el horario comprendido entre las 07:00 pm y las 06:00 am, para toda la población residente en la zona rural y urbana, por lo que queda prohibida la circulación de personas en dicho horario a partir del 18/03/2020 y hasta tanto sean superadas las condiciones que originaron la expedición del presente Decreto.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *DECLARAR TOQUE DE QUEDA PERMANENTE en el municipio de Ataco Tolima para adultos mayores de 70 años y personas menores de 18 años.*

Parágrafo: La Policía Nacional y el Ejército Nacional, dejarán a disposición de la Comisaría de Familia a los niños, niñas y adolescentes infractores de la presente medida, con el fin de adelantar las medidas administrativas y de restablecimiento de derechos a que haya lugar.

ARTÍCULO TERCERO: *EXCEPCIONES AL TOQUE DE QUEDA con el fin de garantizar la seguridad, la atención de salud, atención de emergencias, quedan exceptuados de esta medida las siguientes personas a saber:*

- 1. Funcionarios del Municipio de Ataco autorizados por la autoridad competente.*
- 2. Operadores y trabajadores de farmacias en cumplimiento de su turno de trabajo.*
- 3. Trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo debidamente acreditados con su carné o documentos.*
- 4. Personal de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.*
- 5. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención de emergencias y desastres.*
- 6. Personal de las empresas de servicio público que estén realizando actividades propias a su función.*
- 7. Transporte y personal de carga de alimentos y bebidas no alcohólicas, así como bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos.*

ARTÍCULO CUARTO: *PROHIBIR el funcionamiento de los establecimientos abiertos al público donde se puedan presentar conglomeraciones de personas tales como (bares, discotecas, billares, piscinas, balnearios, centros deportivos, gimnasios, iglesias entre otros), hasta tanto dure la emergencia.*

ARTÍCULO QUINTO: *RESTRINGIR el ingreso y la movilidad de personas no residentes en el municipio de ataco, como medida de prevención para evitar la propagación del coronavirus.*

Parágrafo 1. Se realizarán controles por parte de la Policía Nacional y el Ejército Nacional, cuerpos de socorro, Secretaría de Desarrollo Social a la entrada y salida de la cabecera municipal.

Parágrafo 2. Las personas sólo podrán dirigirse para atención hospitalaria si presentan fiebre persistente, tienen una enfermedad preexistente ejemplo cáncer, hipertensión, diabetes o enfermedades respiratorias.

ARTÍCULO SEXTO: *SE DISPONE que las empresas de transporte público, así como los hoteles del municipio, realicen un registro documental de las personas que sean transportadas y hospedadas, debiendo consignar la identificación, teléfono, correo electrónico y procedencia.*

Parágrafo: el registro debe allegarse a la Secretaría de Desarrollo Social diariamente al correo salud@ataco-tolima.gov.co

ARTÍCULO SÉPTIMO: *ORDÉNESE al Comité de Gestión del Riesgo del Municipio de Ataco Tolima, elaborar el plan de contingencia necesario para adoptar las medidas del presente Decreto, conforme a los temas tratados en la reunión del día 17/03/2020.*

ARTÍCULO OCTAVO: *SANCIÓNESE a quienes infrinjan las prohibiciones previstas en el presente Decreto, de conformidad con lo señalado en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el artículo 368 del Código Penal y el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016.*

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dado en Ataco, Departamento del Tolima, hoy diecisiete (17) de marzo del año dos mil veinte (2020).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

MILLER ALDANA CASTRO
Alcalde Municipal"

El segundo acto que debe ser objeto de estudio por la Sala Plena, es el **Decreto No. 29 del 18 de marzo de 2020**, en el cual a su literalidad determinó:

"DECRETO No. 029
(18 de marzo de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 022 DE 2020 ARTICULO QUINTO Y SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN, ATENCIÓN Y CONTENCIÓN DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE ATACO TOLIMA"

EI ALCALDE MUNICIPAL DE ATACO TOLIMA,

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, y en especial las conferidas por los numerales 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, artículos 83, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, así como las disposiciones contenidas en la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, y demás normas concordantes, y

CONSIDERANDO

Que debido a la velocidad de propagación del coronavirus (COVID-19) el Comité Municipal de Gestión del Riesgo, acordó modificar la restricción establecida en el artículo quinto del Decreto 022 del 17/03/2020 expedido por éste Despacho, el cual restringe el ingreso y la movilidad de personas no residentes en el municipio de Ataco.

Que por unanimidad en el citado comité llevado a cabo el día de hoy 18/03/2020, se acordó el cierre de pasos de entrada y salida del Municipio de Ataco.

Que, en mérito de lo considerado, el Alcalde Municipal de Ataco Tolima,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *MODIFICAR el artículo quinto el Decreto No 022 del 17 de marzo de 2020, el cual quedará así:*

ARTICULO QUINTO: *CIERRE DE PASOS DE ENTRADA Y SALIDA DEL MUNICIPIO D ATACO. Decrétese el cierre de todos los pasos de entrada y salida del municipio de Ataco Tolima, a partir de la fecha hasta nueva orden.*

Parágrafo 1. La Policía Nacional y el Ejército Nacional, los cuerpos de socorro, la Secretaría de Desarrollo Social, realizarán controles las 24 horas del día a la entrada y salida de la cabecera municipal.

Parágrafo 2. Las personas sólo podrán dirigirse para atención hospitalaria si presentan fiebre persistente, tienen una enfermedad preexistente ejemplo cáncer, hipertensión, diabetes o enfermedades respiratorias.

Parágrafo 3. Los vehículos oficiales (ambulancias, bomberos, policía, ejército y demás), así como de transporte de alimentos, enseres y productos de primera necesidad y encomiendas, quedan exceptuados de la medida y podrán circular bajo restricción de las autoridades competentes.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Los demás artículos contemplados en el Decreto No 022 del 17 de marzo de 2020 quedan vigentes.*

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dado en Ataco, Departamento del Tolima, hoy dieciocho (18) de marzo del año dos mil veinte (2020).

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

MILLER ALDANA CASTRO
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 17 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

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

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

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

2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

A través de escrito del 30 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisados los actos administrativos, advirtió que no fueron dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Aseguró que por el contrario, si bien contienen medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues los mismos fueron expedidos en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, plantea que estos actos pueden ser objeto de control judicial a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en la Ley 1437 de 2011.

2.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público y de salud pública, resaltando normas como los artículos 2, 209, 296 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 715 de 2001, y finalmente las Leyes 1751 y 1753 de 2015.

Así mismo, explicó las competencias de las autoridades públicas municipales en materia de tránsito y transporte, lo cual según el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, señalan que las autoridades de tránsito son los alcaldes municipales en la jurisdicción respectiva. Por su parte, resalta que el artículo 119 de esa misma disposición normativa establece como una facultad exclusiva de las autoridades de tránsito dentro de su territorio de su jurisdicción, pueden ordenar el cierre temporal de las vías, la demarcación de zonas, la colocación o retiro de señales, o impedir, limitar o restringir el tránsito o estacionamiento de vehículos por determinadas vías o espacios públicos.

Después, indicó que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias para contribuir a la superación de los eventos que dieron lugar a tal declaratoria, expidiendo para ello, actos administrativos de carácter general dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República, sin embargo, aseguró el agente fiscal, que ello no significa, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado, todo lo contrario, sus competencias y facultades ordinarias siguen vigentes.

De ahí que, asevera que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general que expiden las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento los Decretos Legislativos que expida el Gobierno, considerando que el estudio de este medio de control es restrictivo y excepcional, delimitando claramente al estudio de aquellos actos generales dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mencionados decretos legislativos.

Con base en esas apreciaciones jurídicas, concluyó que el medio de control inmediato de legalidad respecto de los actos objeto de estudio, era improcedente, toda vez que dichos decretos fueron expedidos en virtud de las competencias atribuidas a los alcaldes municipales en la Constitución y las Leyes ordinarias, y no en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República.

Advirtió también, que los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, y el 593 del 24 de abril de 2020, no son decretos legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, toda vez que estas medidas de carácter general fueron expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, pero en ejercicio de la autoridad de Policía, dentro del marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos Nos. 22 del 17 de marzo y el 29 del 18 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde Municipal de Ataco (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

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

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

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

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

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

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

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

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

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

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

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

de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control “*Las medidas de carácter general que sean **dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.***”

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

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

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

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre los Decretos Nos. 22 de 17 de marzo y el 29 de 18 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Ataco (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través de los Decretos Nos. 22 y 29 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se determinaron medidas de protección dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Ataco (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

Los Decretos Nos. 22 y 29 de marzo de 2020, fueron proferidos por el Alcalde del Municipio de Ataco (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictaron en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones de cada uno de los Decretos Nos. 22 de 17 de marzo y el 29 del 18 de marzo de 2020, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar al **Decreto No. 22 de 17 de marzo de 2020**, se observa que tuvo como sustento, *i)* que la Organización Mundial de la Salud catalogó al COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional; *ii)* la declaratoria de pandemia del 11 de marzo de 2020, emitida por la Organización Mundial de la Salud; *iii)*) la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; *iv)* Que el Consejo Municipal de Riesgo se reunió el 17 de marzo de 2020 y adoptaron las medidas necesarias para mitigación del riesgo a través de un plan de contingencia dada la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVIS-19.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el *i)* artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; *ii)* el artículo 41 de la Ley 1098 de 20066, a través del cual se determinan las obligaciones del Estado en el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes; *iii)* la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, a través de las cuales se determinan las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; *iv)*) la Ley 1801 de 2016⁷ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 22 de 2020, el Alcalde Municipal de Ataco dispuso las siguientes medidas más significativas: 1) Decretar el toque de queda en todo el territorio del Municipio de Ataco, tanto la zona rural como urbana en el horario comprendido entre las 7.00 pm a las 6.00 am a partir del 18 de marzo de 2020 y hasta tanto sean superadas las condiciones que originaron esa medida; 2) Decretó toque de queda permanente para adultos mayores de 70 años y menores de 18 años; 3) planteó las excepciones a ese toque de queda; 4) Prohibición del funcionamiento de los establecimientos abiertos al público donde se puedan presentar aglomeraciones de personas (bares, discotecas, billares, piscinas, balnearios, centros deportivos, gimnasios, iglesias, entre otros), hasta tanto dure la emergencia; 5) restringir el ingreso y la movilidad de personas no residentes en el Municipio de Ataco; 6) Ordenó que las empresas de transporte y hoteles debían realizar un registro documental de las personas que sean transportadas y hospedadas.

Por su parte, el **Decreto No. 29 de 18 de marzo de 2020**, se fundamentó en dos situaciones en específico: *i)* que debido a la velocidad de la propagación del coronavirus COVID-19 el Comité Municipal de Gestión del Riesgo, acordó modificar la restricción establecida en el artículo quinto del Decreto No. 22 del 17 de marzo de 2020 expedido por ese Municipio, el cual restringe el ingreso y la movilidad de personas no residentes en el Municipio de Ataco; *ii)* El 18 de marzo de 2020 por

⁷ Artículos 14 y 202

unanimidad el citado comité acordó el cierre de pasos de entrada y salida del Municipio de Ataco.

Igualmente, se fundamentó en las mismas disposiciones del orden constitucional y legal invocadas en el Decreto No. 22 de marzo de 2020, es decir: i) en el artículo 315 constitucional; ii) el artículo 41 de la Ley 1098 de 2006; iii) la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, iv) la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió los Decreto No. 22 y 29 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, debido a que el acto objeto de estudio coincide con la fecha de la declaratoria del estado de excepción, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley, y precisamente pueden emplearse en medio de situaciones como las que se están viviendo.

De ahí que, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Ataco hizo uso de sus facultades ordinarias que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la protección, mitigación y control de los efectos de la epidemia; entre ellas, las restricciones de movilidad y circulación de las personas que residen en el Municipio de Ataco a través del toque de queda de las 7:00 pm hasta las 6.00 am del día siguiente, y la restricción de la movilidad de adultos mayores y menores de 18 años las 24 horas del día (facultad específica contenida en el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y en el numeral 6) del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016), tal como se puede apreciar:

“ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente: Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

Así mismo, las restricciones de entrada y salida del Municipio de Ataco, es decir, restricción o prohibición de movilidad y cierre de vías, decisión que fue objeto del Decreto No. 29 de 2020.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de

legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que los Decretos Nos. 22 y 29 de marzo de 2020 no puedan ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011⁸.

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

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente a los Decretos Nos. 22 del 17 de marzo y el 29 de 18 de marzo de 2020, expedidos por la Alcaldía Municipal de Ataco (Tolima).

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados⁹,

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

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

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara Voto

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA