



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

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

REFERENCIA No.: CA-00140
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE SAN LUÍS
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 048 de 19 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se decreta toque de queda, ley seca y otras normas en materia de orden público.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 048 de 19 de marzo, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (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, fue recibido por reparto para estudio el Decreto No. 048 de 19 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se decreta toque de queda, ley seca, se determinan y cogen normas en materia de orden público tendientes a proteger la salud, vida y la mitigación del riesgo, expansión y propagación derivada de la situación epidemiológica causada por el virus COVID-19 (CORONAVIRUS)”* a fin de ejercer sobre el mismo 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. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 048 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO N. 048 DE 2020
(19 de Marzo)*

POR EL CUAL SE DECRETA TOQUE DE QUEDA, LEY SECA, SE DETERMINAN Y ACOGEN NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PUBLICO TENDIENTES A PROTEGER LA SALUD, LA VIDA Y LA MITIGACIÓN DEL RIESGO, EXPANSIÓN Y PROPAGACIÓN DERIVADA DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL VIRUS COVID-19 (CORONAVIRUS)

El Alcalde del Municipio de San Luis - Tolima, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las contempladas en los artículos 2, 315 de Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 315 ibidem dispone: Son atribuciones del alcalde:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.*

Que el literal b) numeral 2° del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que: "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo.

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

b) En relación con el orden público:

1. Conservare 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 toque de queda

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

Que a su turno, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana (Ley 1801/16) dispone en sus artículos 14 y 202:

ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenirlas 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.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declararla emergencia sanitaria.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencias o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos a mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción.

Así lo dispone la norma:

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

(...)

2. Ordenarla clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectarla prestación del servicio educativo.

4. Ordenarla suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras. sean estas públicas o privadas.

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

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

7. Restringir o prohibir el expendido consumo de bebidas alcohólicas.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja."

Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de

epidemias situaciones de emergencia sanitaria nacional e internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo comunidad en una zona determinada”.

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

Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los Alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de interés Internacional-ESP II, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Que atendiendo la declaratoria de (Emergencia de Salud Pública) ESP II de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-COVID) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

Que mediante la Circular conjunta 011 del 09 de marzo de 2020, los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social dan recomendaciones sobre la prevención, manejo y control respiratorio agudo, por el COVID-19, en los entornos escolares.

Que la OMS declaró el 11 de Marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contacto.

Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.

Que mediante Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus (COVID-2019) en el territorio nacional.

Que el Gobierno Departamental en cabeza de la Secretaría de Salud Departamental, emitió la circular 0072 del 11 de Marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus COVID — 19 en el Departamento del Tolima, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 00000380 del 10 de Marzo de 2020.

Que el 15 de marzo de 2020, se realizó Consejo Departamental de Gestión del Riesgo en la que se recomendó al mandatario departamental declarar LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, la cual conminó a las autoridades locales a adoptar medidas preventivas, correctivas y similares.

Que mediante Circular 20 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se determinó ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media para retomar las actividades educativas a partir del 20 de abril de 2020.

Que como una acción urgente para prevenir los efectos que se puedan causar con la pandemia global del Coronavirus (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hace necesario adoptar medidas tendientes a garantizar la vida y la salud de los habitantes del Municipio de San Luis — Tolima, su zona urbana, rural, y el centro poblado de Payandé.

Que mediante Resolución No. 048 del 13 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla y emergencia sanitaria en el Municipio de San Luis, adoptando medidas administrativas y estableciendo lineamientos y recomendaciones para la contención del COVID-19.

Que mediante Decreto No. 042 del 16 de marzo de 2020, el municipio de San Luis Tolima declaro la calamidad pública por el virus COVID-19 y decreto medidas para mitigar y superar el riesgo.

Que mediante Decreto No. 0294 del 17 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima declaró toque de queda en todo el Departamento del Tolima, en aras de tomar medidas inmediatas para minimizar los efectos negativos en la salud de los tolimenses con ocasión del COVID 19 (Coronavirus).

Que mediante Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República fijó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, disponiendo que, para el manejo de éstas, las autoridades departamentales, distritales y municipales deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.

Que mediante Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones para Gobernadores y Alcaldes, tendientes a la expedición de normas de orden público, entre estas, el toque de queda, la ley seca, la suspensión y cierre de establecimientos y locales comerciales.

Que se hace necesario a efecto de mitigar los efectos del COVID -19, adoptar medidas preventivas para la comunidad del municipio de San Luis, su zona urbana, rural y el centro poblado de Payandé, siguiendo las directrices de orden nacional y departamental.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *ADÓPTENSE las instrucciones y medidas transitorias que en materia de orden público y en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID - 19, fijó el presidente de la República, a través del Decreto 418 y 420 del 18 de marzo de 2020.*

De la misma manera, se adoptan las medidas que en materia de orden público señaló el Gobernador del Departamento del Tolima.

ARTÍCULO SEGUNDO: *DECLARAR TOQUE DE QUEDA en todo el Municipio de san Luis, su zona urbana, rural y el centro poblado de Payandé, así:*

Para la comunidad en general, a partir del día jueves 19 de marzo de 2020 y hasta el día 30 de abril de 2020, o antes, si desaparecen las causas que le dieron origen a la presente declaratoria, en el horario comprendido entre las 7:00 PM y las 6:00 AM.

El toque de queda será en forma permanente, a partir del día jueves 19 de marzo de 2020 y hasta el día 30 de abril de 2020, o antes, si desaparecen las causas que le dieron origen a la presente declaratoria, durante las 24 horas del día, para los mayores de sesenta y cinco (65) años y menores de dieciocho (18) años, excepto cuando deban desplazarse por asuntos de salud, atención médica, consulta prioritaria o externa.

La restricción permanente para los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho (18) años que se encuentren estudiando, será hasta el día 20 de abril de 2020, de acuerdo a las directrices impartidas por el Ministerio de Educación.

PARÁGRAFO PRIMERO: *se exceptúan de la presente medida:*

- 1. Los funcionarios del Municipio de San Luis, así como de la ESP RIO LUISA y la ESE HOSPITAL SERAFÍN MONTAÑA.*
- 2. Los trabajadores y operarios particulares de farmacias de turno.*
- 3. Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
- 4. Los miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo oficial de Bomberos, Rama judicial, Organismos de socorro, Personería Municipal y Fiscalía General de la Nación.*
- 5. Personal de vigilancia, seguridad privada y celaduría.*
- 6. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
- 7. Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención hospitalaria.*
- 8. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro de todo orden y similares y toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.*
- 9. Vehículos y personal de las empresas concesionarias del servicio público de aseo del Departamento, debidamente acreditados.*
- 10. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.*
- 11. Los prestadores de servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo que dure el sepelio.*

12. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en casos de urgencia.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los funcionarios y particulares que se encuentren fuera de sus hogares en horario no permitido deberán portar autorizaciones o certificaciones de la empresa o entidad con fecha reciente para presentarlas ante las autoridades que lo requieran.

PARÁGRAFO TERCERO: Las autoridades militares y de policía, garantes de la medida, verificarán la pertinencia y justificación en cada caso de la excepción, y, aplicarán las medidas que consideren pertinentes.

ARTICULO TERCERO: ADÓPTENSE las siguientes medidas de prohibición, suspensión provisional y cierre de establecimientos de comercio en el Municipio de San Luis — Tolima, su zona urbana, rural y el centro poblado de Payandé, a partir del día jueves 19 de marzo de 2020 desde las 7:00 PM y hasta el día 30 de abril de 2020, o antes, si desaparecen las causas que le dieron origen a la presente declaratoria.

- 1. Prohíbese la concentración de más de cincuenta (50) personas, en todos los establecimientos públicos o privados, en donde se adelanten reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, afines o similares, entre otras, sean éstas públicas o privadas, en donde se concentren más de cincuenta (50) personas en contacto estrecho, es decir, a menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.*
- 2. Ordénese la suspensión definitiva de actividades en los establecimientos de comercio abiertos al público, tales como: bares, discotecas, tabernas, cantinas, clubes nocturnos, casinos, estaderos, billares, gimnasios, centros de acondicionamiento deportivo o funcional, escenarios deportivos, salas de belleza, balnearios, centros recreacionales, turísticos, en todo el Municipio de San Luis — Tolima, su zona urbana, rural y el centro poblado de Payandé, a partir del jueves 19 de Marzo de 2020 y hasta el día 30 de Abril de 2020, o antes, si desaparecen las causas que le dieron origen a la presente declaratoria.*

La anterior medida no comprende aquellos establecimientos que comercialicen productos farmacéuticos, médicos, ópticos, ortopédicos, de aseo e higiene.

- 3. Ordénese el cierre de los establecimientos y locales gastronómicos tales como restaurantes y comidas rápidas abiertos al público, en todo el Municipio de San Luis — Tolima, su zona urbana, rural y el centro poblado de Payandé, a partir del jueves 19 de Marzo de 2020 desde las 7:00 PM y hasta el día 30 de Abril de 2020, o antes, si desaparecen las causas que le dieron origen a la presente declaratoria.*

La anterior medida no se extiende a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

ARTÍCULO CUARTO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Bajo las competencias constitucionales, legales y siguiendo los lineamientos de orden nacional y departamental, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020 hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido, ni comprendida dentro de esta medida el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO QUINTO: El incumplimiento a las presentes medidas, serán sancionadas de acuerdo a la ley.

ARTÍCULO SEXTO: Comuníquese la presente decisión a las autoridades competentes, militares, de policía, gubernamentales, a efecto de adelantar los operativos pertinentes para dar cumplimiento a la inspección, vigilancia, restricción y control respectivo.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Remítase y comuníquese de manera inmediata el presente decreto al Ministerio del Interior, de conformidad con el artículo 3° del Decreto Nacional 418 de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de su publicación.

Dado en el Municipio de San Luis, Tolima, a los diecinueve (19) días del mes de marzo de 2020.

*PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE
GUILLERMO IGNACIO ALVIRA ACOSTA
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 21 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisado el acto administrativo, advirtió que no fue dictado 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 el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez

contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente un decreto legislativo expedido en un estado de excepción.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control, efectivamente eran de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Actos que fueron expedidos por el Alcalde Municipal en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020.

En cuanto al tercero presupuesto, indicó que no se encuentra cumplido, toda vez que, si bien los actos fueron expedidos en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se puede afirmar que los mismos conlleven el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del estado de Emergencia. Explica que con la lectura del Decreto 048 quedó claro que el fundamento de las decisiones tomadas por parte de él Alcalde de San Luís, corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas al mandatario Municipal para que sean ejercidas en cualquier momento y no necesariamente durante un estado de excepción.

De otra parte, señala que el acto estudiado remite también a los decretos 418 y 420 expedidos por el gobierno nacional los días 18 de marzo de 2020, sin embargo, afirma que es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos, lo cual queda en evidencia al analizar su motivación constitucional, en la medida que no remiten a los artículos 212 al 216 de la constitución que regulan los estados de excepción. Además, plantea que, si bien estos decretos están suscritos por varios ministros, la realidad es que no se encuentran suscritos por los 18 ministros del despacho tal como lo exige la constitución nacional para los decretos legislativos. El incumplimiento de estos requisitos impide que los decretos 418 y 420 de 2020, puedan ser considerados como decretos legislativos; de tal manera que la cita que de ellos realizar el decreto 048, no convierte a este último en un acto objeto de control inmediato de legalidad, sin perjuicio que su legalidad pueda ser analizada bajo el amparo de un medio de control diferente a este.

De esa manera, concluye que, al analizar las consideraciones del acto estudiado, se puede evidenciar que las decisiones tomadas en el Decreto No. 048 de 2020, corresponde a facultades ordinarias que le han sido conferidas para que sean ejercidas en cualquier momento y no necesariamente durante un estado de excepción. Advierte que sí aún estuvieran frente al ejercicio de facultades extraordinaria, están serían las contenidas en los numerales 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016, las cuales de todas formas no corresponden al desarrollo de disposiciones contenidas en un decreto legislativo.

Por esas razones, concluye el Procurador que no se cumple con el tercer requisito, y por ello, debe adoptarse una medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto de fecha 30 de marzo de 2020, mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar, o, deberá declararse inhibido para pronunciarse de fondo del presente trámite judicial.

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 del Decreto No. 048 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (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

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).

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 preexist an, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 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 el Decreto No. 048 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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)

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

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 048 del 19 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestra que con su expedición se ordenó adoptar las medidas contenidas en los Decretos Nacionales No. 418 y 420 de marzo de 2020, así mismos declaró el toque de queda en todo el territorio del municipio de San Luís, comprendiendo tanto el área rural como urbana y el centro poblado de Payandé desde el 19 de marzo y hasta el día 30 de abril de 2020, en el horario entre las 7.00 p.m., y las 6.00 p.m., igual que el toque de queda permanente en las mismas fechas para mayores de 65 años y menores de 18 años, entre otras; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de San Luís (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.

El Decreto No. 048 de 19 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de San Luís (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 dictó 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.

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 del Decreto No. 048 de 19 de marzo de 2020, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 048 de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* que el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés internacional con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regionales; *ii)* la Circular No. 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual impartieron a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del coronavirus (COVID-19); *iii)* la Circular No. 011 del 9 de marzo de 2020, expedida por los Ministerios de Educación, Salud y Protección Social, a través de la cual dan recomendaciones sobre la prevención, manejo y control respiratorio agudo por el COVID-19, en los entornos escolares; *iv)* que la Organización Mundial de Salud, catalogó el COVID-19 como una emergencia en salud pública, por ello, declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote de COVID-19 era una pandemia, esencialmente por su velocidad en la propagación; *v)* 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; *vi)* la Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, expedida por la Procuraduría General de la Nación, en donde exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadores del Servicio de Salud; *vii)* Circular No. 0072 del 11 de marzo de 2020, expedida por el Gobierno Departamental, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias del coronavirus; *viii)* que el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo el 15 de marzo de 2020, recomendó al mandatario departamental declarar la Emergencia Sanitaria en Salud en el Departamento del Tolima, conminando a las autoridades locales tomar medidas preventivas, correctivas y similares; *ix)* la Circular No. 20 del

16 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Educación Nacional, se determinó ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media para retomar las actividades educativas a partir del 20 de abril de 2020; **x)** Resolución No. 048 del 13 de marzo de 2020, a través de la cual el Municipio de San Luís declara la alerta amarilla y emergencia sanitaria en el Municipio; **xi)** el Decreto No. 042 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde de San Luís declaró la alerta amarilla y emergencia sanitaria en ese municipio y decretó medidas para mitigar y superior el riesgo; **xii)** el Decreto No. 294 de 2020, por medio del cual se declara el toque de queda en el Departamento del Tolima; **xiii)** el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso en su artículo 1° que la dirección y el manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estaría en cabeza del Presidente de la República, así como, también ordenó que cualquier medida debía ser previamente coordinada y estar en concordancia con las instrucciones del Presidente de la República; **xiv)** el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** 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; **iii)** el literal b) numeral 2° del artículo 29 de Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en el cual se dispone que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigne la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador, además las de restringir y vigilar la circulación de personas en las vías, el toque de queda entre otras respecto del orden público; **iv)** artículos 14 y 202 de 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; **v)** el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3. Decreto 780 de 2016, reglamentó el sector salud y estableció que en caso de epidemias se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendados por los expertos; **vi)** los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012⁸, en la cual se establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción –artículo 12.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 048 de 2020, el Alcalde Municipal de San Luís dispuso las siguientes medidas más significativas: 1) adoptó las instrucciones y medidas transitorias en materia de orden público contenidas en los Decretos Nacionales No. 418 y 420 de 2020; 2) decretó el toque de queda en todo el territorio del Municipio a partir del día 19 de marzo hasta el 30 de abril de 2020 entre las 7:00 pm hasta las 6.00 a.m.; 3) toque de queda permanente, es decir, 24 horas, durante el mismo periodo del 19 de marzo al 30 de abril, fijando para tal fin las excepciones a estas medida; 4) prohibición de concentración de más de 50 personas en todos los establecimiento públicos o privados; 5) suspensión definitiva de las actividades en los establecimientos de comercio abiertos tales como: bares, gimnasios, tabernas, cantinas, clubes,

⁷ Artículos 14 y 202

⁸ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"

nocturnos, casinos, entre otros; 6) ordenó el cierre de los establecimientos y locales gastronómicos tales como restaurantes y comidas rápidas los cuales podrán atender solo en plataformas electrónicas y por entrega a domicilio; 7) Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 048 de 19 de marzo de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden nacional y departamental, no corresponde a actos que estén desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Ahora bien, comparte esta Sala Plena el criterio expuesto por el Ministerio Público al concluir que los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo de 2020, no son Decretos Legislativos: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

Además de ello, al analizar con detenimiento el Decreto 418 de 2020, se puede observar que el mismo fue expedido en razón a la emergencia decretada por el Ministerio de Salud, y, en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los alcaldes y gobernadores, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, sumado a que en material de orden público los Gobernadores y Alcaldes, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

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

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la

Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

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

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

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

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

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

(..)"

Igualmente, si observamos las consideraciones del Decreto 420 de 2020, es posible concluir que no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, sino que se fundamenta en las facultades ordinarias del Presidente de la República contenidas en los artículos 186 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, así como del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, las cuales se establecieron las atribuciones presidenciales como autoridad de policía, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.

4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”

De ahí que, las medidas adoptadas por el Presidente de la República obedecen a facultades que no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aún a pesar de que dichas medidas efectivamente tienen impacto en situaciones como las que se están viviendo actualmente.

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo del Decreto No. 294 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Tolima, en el que también se fundamenta el Alcalde Municipal de San Luís (Tolima) para adoptar las medidas

del acto objeto de estudio; respecto de los cuales, se evidencia se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud declarada por este departamento con ocasión del coronavirus COVID-19, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Gobernador según el artículo 305 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14 y 202 de esta última disposición, por lo que el origen de estas facultades no deviene en forma exclusiva de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de San Luís hizo uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de toque de queda, el cierre de establecimientos de comercio que concentren más de 50 personas, la suspensión de actividades comerciales en los establecimientos de comercios relacionados en el acto, la prohibición de bebidas embriagantes, entre otras.

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 No. 051 y 053 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 2011⁹.

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 siguientes – *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, trabajo en casa* -, 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,

⁹ 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. (...)"

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente al Decreto 048 de 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de San Luís (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 Magistrados¹⁰,

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

¹⁰ Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y siguientes decretos, 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, 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.