

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **ACUMULADO CA – 00192 y CA - 186**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**
Actos revisados: **“DECRETO No 024 DE 20 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO TOLIMA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y EMERGENCIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID 19” y su prorroga el “DECRETO No. 026 DE MARZO 22 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGAN LOS EFECTOS DEL DECRETO 024 DEL 20 DE MARZO DE 2020”**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto 024 de marzo 20 de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, Tolima, ***“Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Alvarado Tolima en virtud de la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el Departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid 19” y su prorroga el “Decreto No. 026 DE marzo 22 de 2020 “Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020”***

ANTECEDENTES

El día **22 de abril de 2020**, se recibieron en la oficina de reparto, remitidos por el Municipio de Alvarado, los **Decretos 024 de marzo 20 de 2020 y 026 de marzo 22 de 2020** para que se realizara sobre ellos el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (fl. 2, Acta individual de reparto)

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **Decreto 024 de marzo 20 de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, Tolima, ***“Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Alvarado, Tolima, en virtud de la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el Departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid 19” y su prorroga efectuada mediante el Decreto No. 026 DE marzo 22 de 2020 “Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto***

024 del 20 de marzo de 2020” y cuyos textos son del siguiente tenor (fls. 6 a 10 expedientes CA 192 y 3 a 4 expediente CA -186):

“DECRETO NÚMERO 024 (20 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO TOLIMA EN VIRTUD A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUIS COVID-19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO TOLIMA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 2, y 305 de la Constitución Política de Colombia; Artículos 14, 200 y 201 de la Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del Estado y serial a que 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 49 de la Carta Política señala que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el numeral 2 del artículo 305 de la Constitución Política, señala que es atribución del Gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio de conformidad con la Constitución y la Ley.

Que el artículo 564 de la ley 9 de 1979, señala " Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarios para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las ciudades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud" .

Que el numeral 3.8 del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, incorpora como competencias de los Departamentos la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales.

Que la ley. 1523 de 2012, adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece- el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones y en sus artículos 57 y siguientes reglamenta la declaratoria de calamidad pública y los criterios para la declaratoria de desastres y calamidad pública.

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

Que el Artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, concede facultades transitorias a los Gobernadores para disponer de acciones de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, desarrolla la competencia extraordinaria de Policía en gobernadores con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad.

Que la Organización Mundial de la Salud informo la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronas Virus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre del 2019, y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS genero la alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

Que los coronavirus (COV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV). El COVID- 19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.

Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar). En los casos más graves. Pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte.

Que en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID- 19 el territorio Nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y conto la información d imponible sobre el COVID- 19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 3.80 de marzo IO de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID- 19.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante circular N^o 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID- 19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que la Organización Mundial de la Salud, el 1 de marzo del presente año, categorizo el COVID19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante Circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaro la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en cuanto se mantenga la orden de contención y mitigación, para la Instituciones prestadoras de Salud Públicas y Privadas nivel I, II Y III de complejidad en todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación del servicio de Salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Que el Gobierno Departamental expidió 292 del 16 de Marzo de 2020, por medio del cual se declaró la emergencia en Salud en el Departamento del Tolima.

Que el Gobierno Departamental expidió el Decreto 293 del 16 de Marzo de 2020, por medio del cual se declaró la calamidad pública en el Departamento y se dictan otras disposiciones.

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

Que en la parte motiva del Decreto 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indico que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un bote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso, que las principales medidas señaladas

por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento" para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que seguidamente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1^o que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio nacional y mitigar s.us efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 1 9, estará en cabeza presidente de la República.

Que el referido decreto, señaló en et párrafo 1^o del artículo 2º, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades territoriales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la república".

Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", ' que una de -las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

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

Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los dos (2) casos confirmados de COVID 19 en la Ciudad de Ibagué por parte del Ministerio de Salud, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo recomendó adoptar cada una de las medidas contenidas en el presente Decreto.

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

Que, por lo anterior, este Despacho conforme a las recomendaciones presentadas por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y las instrucciones impartidas por el Presidente de la República, adoptará unas medidas de orden público para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en el Municipio de Alvarado Tolima.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Decretar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Alvarado Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes y residentes, por el día 20 de marzo de 2020 de las 7:00 PM, hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 AM, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en el Municipio, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto.

PARÁGRAFO: La presente restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. Sin embargo, estos establecimientos no podrán permitir la aglomeración de público superior a veinte (20) personas al interior o exterior del mismo.

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

1. *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
2. *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados en salud*
3. *Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas vulnerables y de animales.*
4. *Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.*
5. *Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*
6. *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera. Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas. Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:*
 1. *Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
 2. *Abastecimiento y distribución de combustible.*
 3. *Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*
 4. *Realizar el abastecimiento, distribución, cargué y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*
 5. *Personas que prestan sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la, entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificadas.*
 6. *La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencia de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitaria, y servicios (de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas).*
 7. *La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
 8. *La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.*
 9. *La Prestación de servicios de transacciones, giro de recursos, bancarios y financieros*
 10. *El ingreso y salida de carga desde y hacia el aeropuerto perales de la ciudad de Ibagué*
 11. *El transporte de animales vivos y productos perecederos.*
 12. *La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal.*
 13. *Los Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid-19".*

14. *Por excepción, en los casos de sectores productivos, se podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.*
15. *Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.*
16. *Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.*
17. *Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios, de comunicación debidamente acreditados.*
18. *Los trabajadores y operarios que prestan, sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
19. *Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7.*
20. *Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelo de salida o llegada a la ciudad de Ibagué programados durante el periodo de toque de queda en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordos físicos o electrónicos, tiquetes, etc.*
21. *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos. El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*
22. *El servicio público individual de Taxis, siempre y cuando se solicite por llamada telefónica o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración de la salud*
23. *Una persona por familia podrá sacar cuando sea necesario, cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.*

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

ARTÍCULO TERCERO: Las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres la persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 11; del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente, a la Comisaria de Familia y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, para verificación de derechos.

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

ARTÍCULO CUARTO. La Secretaría del Interior rendirá el informe a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Departamento del Tolima. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

ARTÍCULO SEXTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 0294 del 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continúan vigentes durante el término previsto en el artículo del presente acto.

ARTÍCULO SEPTIMO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto 420 de 2020, Decreto Departamental,

ARTÍCULO OCTAVO: Antes de la entrada en vigencia del presente acto, a través de la Secretaría de la secretaria del Interior, deberá coordinarse con la Policía Nacional a aplicación de estas medidas.

ARTÍCULO NOVENO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior, a la secretaria del Interior del Departamento del Tolima, la Personería Municipal, Honorable Concejo Municipal para lo de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO: El presente acto rige una vez cumplido el procedimiento previsto en el artículo 7º de este decreto.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020."

"DECRETO NÚMERO 026

(22 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL SE PRORROGAN LOS EFECTOS DEL DECRETO 024 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO TOLIMA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 2, y 305 de la Constitución Política de Colombia;

Artículos 14, 200 y 201 de la Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO TOLIMA EN VIRTUD A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUIS COVID-19".

Que el Presidente de la República de Colombia, efectuó alocución el día 20 de marzo de 2020 (22:16), en la que anunció la aplicación de "(...) aislamiento Preventivo Obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las 00:00, Ésta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso

Que el Presidente de la República realizó alocución el día veintiuno (21) de marzo de 2020, de forma conjunta con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa Mayor de la ciudad de Bogotá D.C., en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas relacionadas con el

simulacro de aislamiento para el fin de semana hasta el día martes veinticuatro (24) de marzo a las 23:59 horas, momento en que iniciará el aislamiento preventivo decretado por el Presidente de la República.

Que el Gobernador del Departamento del Tolima en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales expidió el Decreto No. 321 del 21 de marzo de 2020, "Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 305 de (19) marzo de 2020".

Que se encuentra pendiente extender las medidas adoptadas en el Decreto 024 de 2020 hasta las 23:59 horas del día martes veinticuatro (24) de marzo de 2020) en todo el territorio del Municipio de Alvarado

Que por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Se extienden las medidas adoptadas mediante el Decreto 024 de 20 de marzo de 2020 hasta el día martes veinticuatro (24) hasta las 23:59 horas.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición"

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

EXPEDIENTE CA - 192

Mediante auto del **3 de abril de 2020** (fls. 3 a 5), se avocó conocimiento del presente medio de control, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo escrito del departamento Jurídico del Departamento del Tolima, recibiendo concepto del Departamento del Tolima, a través de su Departamento Administrativo de Asuntos jurídicos, e igualmente del Ministerio Público.

A través de providencia de fecha 23 de junio de 2020 se decretó la acumulación de los controles inmediato de legalidad CA 186 y CA 192, quedando esta última actuación como expediente principal.

EXPEDIENTE CA - 186

Mediante auto del **22 de abril de 2020** (fls. 20 a 21), se avocó conocimiento del presente medio de control, por el despacho del Magistrado José Aleth Ruiz Castro, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de

la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Presidencia de la República, y a los Ministerio de Salud, Transporte y del Interior para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo escrito del Ministerio Del Interior y del Ministerio Público.

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

EXPEDIENTE CA - 192

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS JURÍDICOS

Manifiesta que no tiene un pronunciamiento de ataque o defensa en contra del Decreto No.024 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Alvarado Tolima; pues cualquier decisión que tome el Tribunal al respecto, ni beneficia ni perjudica a la entidad que representa, por lo que no es conveniente realizar un pronunciamiento por parte de dicha entidad. (fls. 23 a 24).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 26 a 44)

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

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para analizar a continuación aspectos tales como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron*

origen a su implantación, iii) el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y iv) la conformidad con el ordenamiento jurídico, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

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

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

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

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

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

Señala que, si bien es cierto, en el acto remitido para su control se hace referencia a los decretos 418, 420 y 457, expedidos por el gobierno nacional, es claro que estos decretos no tienen la condición de decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de excepción, de tal manera que la cita que de ellos se hace en el acto revisado no convierte a este último en objeto del control inmediato de legalidad. Agrega que debe tenerse en cuenta que, en este decreto, el alcalde se remite a normas como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley 136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye señalando que por las razones anotadas, debe tomar esta colegiatura una medida de saneamiento en el presente trámite, revocando el auto por medio del cual se avocó conocimiento del presente medio de control, decidiendo en consecuencia no avocar su conocimiento.

EXPEDIENTE CA 186

MINISTERIO DEL INTERIOR (fls 25 a 26)

Sostuvo que una vez revisado el contenido del acto administrativo remitido a esta Corporación para su control, se advierte que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica “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.

MINSTERIO PÚBLICO (fls 35 a 51)

Realiza un minucioso análisis de los estados de excepción y el control inmediato de legalidad, para luego solicitar se analice la procedencia de acumular el análisis del decreto 026 de 2020, con el análisis que se realice del decreto 024 de 2020 expedido por la misma autoridad municipal, en la medida que, tal como se advierte en el mismo, con la expedición de este lo que se hace es prorrogar los efectos del decreto 024 de 2020 y es en esta norma en donde en realidad se puede evidenciar cual es el fundamento normativo de la decisión tomada. Además es complejo analizar la legalidad el decreto objeto de control, cuando de su simple contenido no es totalmente claro cuáles son las medidas que se están prorrogando.

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

I. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

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

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si los actos administrativos enviados para su control inmediato de legalidad son pasibles de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los

estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de esa declaratoria, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que proceda el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

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

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

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

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020¹, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.

(iii) No es necesario que el acto juzgado haya sido publicado para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad, basta con su expedición.

(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

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

(vi) *Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad.*

(vii) *La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

(viii) *La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato*

(ix) *El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.*

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

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

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la fecha de expedición de los actos administrativos enviados a revisión (**20 y 22 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los presupuestos mencionados al presente caso, así:

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente.

En este caso, se tiene que el **Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, y su prórroga el Decreto 026 de 22 de marzo de 2020** fueron proferidos por el **alcalde municipal de Alvarado** y se dirigen a todos los habitantes de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que los mismos tienen un alcance de índole general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, y su prórroga el Decreto 026 de 22 de marzo de 2020**, fueron proferidos por el **alcalde municipal de Alvarado** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

En cuanto al tercero de los presupuestos, una vez revisado el contenido de los decretos enviados para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 024 del 20 de marzo de 2020** y su prórroga el Decreto 026 de 22 de Marzo de 2020.

En efecto, revisado el contenido de dichos actos administrativos se advierte que no fueron expedidos en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, ni mucho menos, para desarrollar los demás decretos de orden legislativo que fueron expedidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas dispuestas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, y que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público, advirtiéndose de igual manera, que si bien es cierto en la parte considerativa de los actos

revisados se hace referencia a los decretos 418 y 420 de 2020, estos no tienen el carácter de decretos legislativos ni fueron expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 pro el Presidente de la República

Aclara la sala que si bien es cierto en la parte considerativa del acto remitido Decreto 024 de 20 de marzo de 2020, se enuncia el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, este solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y de otra parte, el decreto remitido a este Tribunal para su examen textualmente expone que se dicta con la finalidad de adoptar medidas sanitarias y de orden público necesarias para mitigar la propagación de la enfermedad COVID 19

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no se trata de actos de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, a los que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sino que, se reitera, se trata de un conjunto de medidas policivas y de salubridad pública para cuya expedición tienen facultades los mandatarios locales en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para atender la situación de emergencia sanitaria, que se vive en todo el territorio nacional.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 024 de 20 de marzo de 2020 y su prorroga el Decreto 026 de 22 de Marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Alvarado**.

Se aclara que la presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, frente al acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues sobre su legalidad, inmutabilidad, vinculación y definición aún cabe su revisión a través de los medios de control establecidos para ese efecto en el CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que frente al **Decreto 024 de 20 de marzo de 2020**, y su prorroga el **Decreto 026 de 22 de marzo de 2020** expedidos por el **Alcalde Municipal de Alvarado**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el acto administrativo enviado para su revisión, procederán los medios de control pertinentes.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Alvarado**, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia: **ACUMULADO CA – 00192 y CA - 186**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**
Actos revisados: **“DECRETO No 024 DE 20 DE MARZO DE 2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO TOLIMA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y EMERGENCIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID 19” y su prorroga el “DECRETO No. 026 DE MARZO 22 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGAN LOS EFECTOS DEL DECRETO 024 DEL 20 DE MARZO DE 2020”**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto 024 de marzo 20 de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, Tolima, ***“Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Alvarado Tolima en virtud de la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el Departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid 19” y su prorroga el “Decreto No. 026 DE marzo 22 de 2020 “Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 024 del 20 de marzo de 2020”***

ANTECEDENTES

El día **22 de abril de 2020**, se recibieron en la oficina de reparto, remitidos por el Municipio de Alvarado, los **Decretos 024 de marzo 20 de 2020 y 026 de marzo 22 de 2020** para que se realizara sobre ellos el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (fl. 2, Acta individual de reparto)

I. ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye el **Decreto 024 de marzo 20 de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, Tolima, ***“Por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Alvarado, Tolima, en virtud de la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el Departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid 19” y su prorroga efectuada mediante el Decreto No. 026 DE marzo 22 de 2020 “Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto***

024 del 20 de marzo de 2020” y cuyos textos son del siguiente tenor (fls. 6 a 10 expedientes CA 192 y 3 a 4 expediente CA -186):

“DECRETO NÚMERO 024 (20 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO TOLIMA EN VIRTUD A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUIS COVID-19"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO TOLIMA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 2, y 305 de la Constitución Política de Colombia; Artículos 14, 200 y 201 de la Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 consagra los fines del Estado y serial a que 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 49 de la Carta Política señala que: "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el numeral 2 del artículo 305 de la Constitución Política, señala que es atribución del Gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del Departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio de conformidad con la Constitución y la Ley.

Que el artículo 564 de la ley 9 de 1979, señala " Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarios para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las ciudades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud" .

Que el numeral 3.8 del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, incorpora como competencias de los Departamentos la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales.

Que la ley. 1523 de 2012, adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece- el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones y en sus artículos 57 y siguientes reglamenta la declaratoria de calamidad pública y los criterios para la declaratoria de desastres y calamidad pública.

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

Que el Artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, concede facultades transitorias a los Gobernadores para disponer de acciones de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, desarrolla la competencia extraordinaria de Policía en gobernadores con el propósito de prevenir el riesgo y atenuar los efectos de los desastres, epidemias, calamidades y demás situaciones de inseguridad.

Que la Organización Mundial de la Salud informo la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronas Virus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre del 2019, y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS genero la alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

Que los coronavirus (COV) son una amplia familia de virus que pueden causar diversas afecciones, desde el resfriado común hasta enfermedades más graves, como ocurre con el coronavirus causante del síndrome respiratorio de Oriente Medio (M ERS-CoV) y el que ocasiona el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS-CoV). El COVID- 19 es una nueva cepa de coronavirus que no se había encontrado antes en el ser humano.

Que esas infecciones suelen cursar con fiebre y síntomas respiratorios (tos y disnea o dificultad para respirar). En los casos más graves. Pueden causar neumonía, síndrome respiratorio agudo severo, insuficiencia renal e incluso la muerte.

Que en la actualidad, como consecuencia de la presencia del COVID- 19 el territorio Nacional, se enfrenta a un grave riesgo en la salud y vida de todos los integrantes del territorio Nacional y conto la información d imponible sobre el COVID- 19 es escasa hace impredecible su comportamiento, así como sus efectos sobre la salud de la población y sobre las actividades económicas, sociales y culturales.

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 3.80 de marzo IO de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COV I D- 19.

Que el 10 de marzo de 2020, mediante circular N ° 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID- 19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que la Organización Mundial de la Salud, el 1 de marzo del presente año, categorizo el COVID19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaro la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante Circular 071 del 1 1 de marzo de 2020, declaro la ALERTA AMARILLA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en cuanto se mantenga la orden de contención y mitigación, para la Instituciones prestadoras de Salud Públicas y Privadas nivel I, II Y III de complejidad en todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación del servicio de Salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Que el Gobierno Departamental expidió 292 del 16 de Marzo de 2020, por medio del cual se declaró la emergencia en Salud en el Departamento del Tolima.

Que el Gobierno Departamental expidió el Decreto 293 del 16 de Marzo de 2020, por medio del cual se declaró la calamidad pública en el Departamento y se dictan otras disposiciones.

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

Que en la parte motiva del Decreto 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indico que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un bote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso, que las principales medidas señaladas

por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento" para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que seguidamente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1^o que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio nacional y mitigar s.us efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 1 9, estará en cabeza presidente de la República.

Que el referido decreto, señaló en et párrafo 1^o del artículo 2º, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades territoriales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la república".

Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", ' que una de -las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

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

Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los dos (2) casos confirmados de COVID 19 en la Ciudad de Ibagué por parte del Ministerio de Salud, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo recomendó adoptar cada una de las medidas contenidas en el presente Decreto.

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

Que, por lo anterior, este Despacho conforme a las recomendaciones presentadas por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y las instrucciones impartidas por el Presidente de la República, adoptará unas medidas de orden público para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en el Municipio de Alvarado Tolima.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Decretar toque de queda en todo el territorio del Municipio de Alvarado Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes y residentes, por el día 20 de marzo de 2020 de las 7:00 PM, hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 AM, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en el Municipio, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto.

PARÁGRAFO: La presente restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. Sin embargo, estos establecimientos no podrán permitir la aglomeración de público superior a veinte (20) personas al interior o exterior del mismo.

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

1. *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
2. *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados en salud*
3. *Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas vulnerables y de animales.*
4. *Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.*
5. *Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*
6. *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera. Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas. Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:*
 1. *Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
 2. *Abastecimiento y distribución de combustible.*
 3. *Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*
 4. *Realizar el abastecimiento, distribución, cargué y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*
 5. *Personas que prestan sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la, entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificadas.*
 6. *La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencia de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitaria, y servicios (de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas).*
 7. *La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
 8. *La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.*
 9. *La Prestación de servicios de transacciones, giro de recursos, bancarios y financieros*
 10. *El ingreso y salida de carga desde y hacia el aeropuerto perales de la ciudad de Ibagué*
 11. *El transporte de animales vivos y productos perecederos.*
 12. *La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal.*
 13. *Los Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del coronavirus covid-19".*

14. *Por excepción, en los casos de sectores productivos, se podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.*
15. *Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.*
16. *Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.*
17. *Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios, de comunicación debidamente acreditados.*
18. *Los trabajadores y operarios que prestan, sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
19. *Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7.*
20. *Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelo de salida o llegada a la ciudad de Ibagué programados durante el periodo de toque de queda en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordos físicos o electrónicos, tiquetes, etc.*
21. *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos. El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*
22. *El servicio público individual de Taxis, siempre y cuando se solicite por llamada telefónica o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración de la salud*
23. *Una persona por familia podrá sacar cuando sea necesario, cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.*

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

ARTÍCULO TERCERO: Las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres la persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 11; del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente, a la Comisaria de Familia y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, para verificación de derechos.

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

ARTÍCULO CUARTO. La Secretaría del Interior rendirá el informe a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTÍCULO QUINTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Departamento del Tolima. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

ARTÍCULO SEXTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 0294 del 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continúan vigentes durante el término previsto en el artículo del presente acto.

ARTICULO SEPTIMO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto 420 de 2020, Decreto Departamental,

ARTÍCULO OCTAVO: Antes de la entrada en vigencia del presente acto, a través de la Secretaría de la secretaria del Interior, deberá coordinarse con la Policía Nacional a aplicación de estas medidas.

ARTÍCULO NOVENO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior, a la secretaria del Interior del Departamento del Tolima, la Personería Municipal, Honorable Concejo Municipal para lo de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO: El presente acto rige una vez cumplido el procedimiento previsto en el artículo 7º de este decreto.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020."

"DECRETO NÚMERO 026

(22 DE MARZO DE 2020)

"POR MEDIO DEL SE PRORROGAN LOS EFECTOS DEL DECRETO 024 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO TOLIMA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 2, y 305 de la Constitución Política de Colombia;

Artículos 14, 200 y 201 de la Ley 1801 de 2016, y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO TOLIMA EN VIRTUD A LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA Y EMERGENCIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUIS COVID-19".

Que el Presidente de la República de Colombia, efectuó alocución el día 20 de marzo de 2020 (22:16), en la que anunció la aplicación de "(...) aislamiento Preventivo Obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las 00:00, Ésta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso

Que el Presidente de la República realizó alocución el día veintiuno (21) de marzo de 2020, de forma conjunta con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa Mayor de la ciudad de Bogotá D.C., en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas relacionadas con el

simulacro de aislamiento para el fin de semana hasta el día martes veinticuatro (24) de marzo a las 23:59 horas, momento en que iniciará el aislamiento preventivo decretado por el Presidente de la República.

Que el Gobernador del Departamento del Tolima en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales expidió el Decreto No. 321 del 21 de marzo de 2020, "Por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto 305 de (19) marzo de 2020".

Que se encuentra pendiente extender las medidas adoptadas en el Decreto 024 de 2020 hasta las 23:59 horas del día martes veinticuatro (24) de marzo de 2020 en todo el territorio del Municipio de Alvarado

Que por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Se extienden las medidas adoptadas mediante el Decreto 024 de 20 de marzo de 2020 hasta el día martes veinticuatro (24) hasta las 23:59 horas.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición"

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

EXPEDIENTE CA - 192

Mediante auto del **3 de abril de 2020** (fls. 3 a 5), se avocó conocimiento del presente medio de control, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo escrito del departamento Jurídico del Departamento del Tolima, recibiendo concepto del Departamento del Tolima, a través de su Departamento Administrativo de Asuntos jurídicos, e igualmente del Ministerio Público.

A través de providencia de fecha 23 de junio de 2020 se decretó la acumulación de los controles inmediato de legalidad CA 186 y CA 192, quedando esta última actuación como expediente principal.

EXPEDIENTE CA - 186

Mediante auto del **22 de abril de 2020** (fls. 20 a 21), se avocó conocimiento del presente medio de control, por el despacho del Magistrado José Aleth Ruiz Castro, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de

la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Presidencia de la República, y a los Ministerio de Salud, Transporte y del Interior para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo escrito del Ministerio Del Interior y del Ministerio Público.

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

EXPEDIENTE CA - 192

DEPARTAMENTO DEL TOLIMA- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE ASUNTOS JURÍDICOS

Manifiesta que no tiene un pronunciamiento de ataque o defensa en contra del Decreto No.024 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Alvarado Tolima; pues cualquier decisión que tome el Tribunal al respecto, ni beneficia ni perjudica a la entidad que representa, por lo que no es conveniente realizar un pronunciamiento por parte de dicha entidad. (fls. 23 a 24).

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos: (fls 26 a 44)

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

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtirse respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para analizar a continuación aspectos tales como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron*

origen a su implantación, iii) el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y iv) la conformidad con el ordenamiento jurídico, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

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

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

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

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

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

Señala que, si bien es cierto, en el acto remitido para su control se hace referencia a los decretos 418, 420 y 457, expedidos por el gobierno nacional, es claro que estos decretos no tienen la condición de decretos legislativos expedidos en desarrollo del estado de excepción, de tal manera que la cita que de ellos se hace en el acto revisado no convierte a este último en objeto del control inmediato de legalidad. Agrega que debe tenerse en cuenta que, en este decreto, el alcalde se remite a normas como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley 136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye señalando que por las razones anotadas, debe tomar esta colegiatura una medida de saneamiento en el presente trámite, revocando el auto por medio del cual se avocó conocimiento del presente medio de control, decidiendo en consecuencia no avocar su conocimiento.

EXPEDIENTE CA 186

MINISTERIO DEL INTERIOR (fls 25 a 26)

Sostuvo que una vez revisado el contenido del acto administrativo remitido a esta Corporación para su control, se advierte que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica "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.

MINSTERIO PÚBLICO (fls 35 a 51)

Realiza un minucioso análisis de los estados de excepción y el control inmediato de legalidad, para luego solicitar se analice la procedencia de acumular el análisis del decreto 026 de 2020, con el análisis que se realice del decreto 024 de 2020 expedido por la misma autoridad municipal, en la medida que, tal como se advierte en el mismo, con la expedición de este lo que se hace es prorrogar los efectos del decreto 024 de 2020 y es en esta norma en donde en realidad se puede evidenciar cual es el fundamento normativo de la decisión tomada. Además es complejo analizar la legalidad el decreto objeto de control, cuando de su simple contenido no es totalmente claro cuáles son las medidas que se están prorrogando.

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

I. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

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

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARA LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si los actos administrativos enviados para su control inmediato de legalidad son pasibles de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho acto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los

estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de esa declaratoria, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que proceda el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

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

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

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

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e “*inmediato*” de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

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

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

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

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

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

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

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020¹, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

(i) Recae sobre las decisiones de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, por el contrario, si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos Tribunales Administrativos.

(iii) No es necesario que el acto juzgado haya sido publicado para que se lleve a cabo el control inmediato de legalidad, basta con su expedición.

(iv) El medio de control tiene carácter automático e inmediato, no siendo necesario para dar inicio a su trámite que se ejerza el derecho de acción.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

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

(vi) *Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad.*

(vii) *La jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, así el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, ello con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.*

(viii) *La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato*

(ix) *El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.*

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

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

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la fecha de expedición de los actos administrativos enviados a revisión (**20 y 22 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

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

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los presupuestos mencionados al presente caso, así:

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente.

En este caso, se tiene que el **Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, y su prórroga el Decreto 026 de 22 de marzo de 2020** fueron proferidos por el **alcalde municipal de Alvarado** y se dirigen a todos los habitantes de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que los mismos tienen un alcance de índole general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado que el **Decreto 024 del 20 de marzo de 2020, y su prórroga el Decreto 026 de 22 de marzo de 2020**, fueron proferidos por el **alcalde municipal de Alvarado** en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y la ley, lo que permite concluir que fue dictado en su condición de primera autoridad administrativa del referido municipio.

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

En cuanto al tercero de los presupuestos, una vez revisado el contenido de los decretos enviados para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 024 del 20 de marzo de 2020** y su prórroga el Decreto 026 de 22 de Marzo de 2020.

En efecto, revisado el contenido de dichos actos administrativos se advierte que no fueron expedidos en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, ni mucho menos, para desarrollar los demás decretos de orden legislativo que fueron expedidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas dispuestas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, y que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público, advirtiéndose de igual manera, que si bien es cierto en la parte considerativa de los actos

revisados se hace referencia a los decretos 418 y 420 de 2020, estos no tienen el carácter de decretos legislativos ni fueron expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 pro el Presidente de la República

Aclara la sala que si bien es cierto en la parte considerativa del acto remitido Decreto 024 de 20 de marzo de 2020, se enuncia el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, este solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y de otra parte, el decreto remitido a este Tribunal para su examen textualmente expone que se dicta con la finalidad de adoptar medidas sanitarias y de orden público necesarias para mitigar la propagación de la enfermedad COVID 19

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no se trata de actos de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, a los que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sino que, se reitera, se trata de un conjunto de medidas policivas y de salubridad pública para cuya expedición tienen facultades los mandatarios locales en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para atender la situación de emergencia sanitaria, que se vive en todo el territorio nacional.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 024 de 20 de marzo de 2020 y su prorroga el Decreto 026 de 22 de Marzo de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Alvarado**.

Se aclara que la presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, frente al acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues sobre su legalidad, inmutabilidad, vinculación y definición aún cabe su revisión a través de los medios de control establecidos para ese efecto en el CPACA.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que frente al **Decreto 024 de 20 de marzo de 2020**, y su prorroga el **Decreto 026 de 22 de marzo de 2020** expedidos por el **Alcalde Municipal de Alvarado**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el acto administrativo enviado para su revisión, procederán los medios de control pertinentes.

TERCERO: Se ordena que por Secretaría se notifique esta decisión al representante legal del **Municipio de Alvarado**, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Aclara voto