

*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: **CA – 00072**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE RIOBLANCO, TOLIMA**  
Acto revisado: **DECRETO 048 DE 18 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMA Y SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO**

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 048 de 18 marzo de 2020** proferida por la Alcaldesa municipal de Rioblanco, ***“Por medio del cual se declara toque de queda y ley seca en el Municipio de Rioblanco, Tolima y se modifica el decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del municipio”***

**ANTECEDENTES**

El día **2 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Rioblanco**, el **Decreto 048 de 18 marzo de 2020** proferido por la alcaldesa de ese municipio, ***“Por medio del cual se declara toque de queda y ley seca en el Municipio de Rioblanco, Tolima y se modifica el decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del municipio”*** para que se realizara sobre el mismo 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 (Acta individual de reparto, fl. 2).

**I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

Lo constituye, el **Decreto 048 de 18 marzo de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Rioblanco, ***“Por medio del cual se declara toque de queda y ley seca en el Municipio de Rioblanco, Tolima y se modifica el decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del municipio”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 18 del expediente):

**“DECRETO No. 048 de 2020**  
(18 de marzo de 2020)

***“Por medio del cual se declara Toque de Queda y Ley Seca en el Municipio de Rioblanco (Tolima) y se modifica el Decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del Municipio”***

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*La alcaldesa Municipal de Rioblanco (Tolima); en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial aquellas conferidas por el Artículo 2º, 44 y 45, 209 y el Numeral 3 del Artículo 315 de la Constitución la Ley 1098 de 2006, Artículos 83, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Literal d) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1523 de 2012, y*

### **CONSIDERANDO**

*Que son fines esenciales del Estado, aquellos establecidos en el Artículo 2º de la Constitución Política, entre los cuales se destaca el fin de servir a la comunidad, así como el fin de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta política, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en la vida social, económica, política, administrativa y cultural de la Nación y mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Que por ende, las autoridades del Estado están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que de conformidad con el Artículo 209 de la Constitución Política, la Función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Que ante la situación observada a nivel mundial, existe la declaración de una pandemia a raíz del brote del Coronavirus (COVID-19) por parte de la Organización Mundial de la Salud, que ha fundamentado la adopción de medidas sanitarias y administrativas en una gran proporción de países en el todo el Mundo, pero que sin embargo, pese a que ha procurado por contener la propagación del citado virus, dicho fenómeno epidemiológico se sigue presentado, causando millares de fallecimientos y de contagios a nivel mundial a cada instante.*

*Que se debe tener en cuenta que Colombia no es un país ajeno la pandemia declarada.*

*Que en el país, actualmente y según fuentes del Ministerio de y Protección Social, se han contabilizado alrededor de 93 personas contagiadas por esta enfermedad, cuya cantidad de contagiados según como se ha comportado el índice del número de personas afectados en los últimos días. sigue en constante aumento y así mismo, la ubicación de dichas personas se están posicionando en las grandes, medianas y pequeñas urbes en todo el país.*

*Que actualmente se han reportado casos a nivel nacional. en la ciudad de Bogotá D. C., Santander, Norte de Santander, Medellín (Antioquia), Neiva (Huila), Cartagena de Indias, Rionegro (Antioquia), Santiago de Cali, Palmira (Valle del Cauca), Villavicencio (Meta), Cúcuta (Norte de Santander). Manizales (Caldas), Dosquebradas (Risaralda) y Subachoque (Cundinamarca)*

*Que ante dicha expansión de la propagación del Coronavirus (008/11)-19 por todo el país, el Gobierno Nacional a través de sus instituciones han adoptado todas las medidas posibles por las cuales ha consistido en la restricción, cancelación. suspensión de aglomeraciones, espacios y eventos públicos, para evitar la propagación del virus. -*

*Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No. 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento de la Función Pública emitieron acciones*

*Que el Gobierno Nacional, por instrucciones del señor Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, junto con los Ministros de Salud y Protección Social, Educación Nacional y de Transporte se adoptaron las siguientes medidas:*

- 1. Suspensión de las clases en todos los establecimientos educativos del país.*
- 2. Restricción de la entrada de personas extranjeras en el país.*
- 3. Suspensión y Cancelación de eventos públicos.*
- 4. Limitación de personas presentes en espacios públicos.*
- 5. Cierre de pasos fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Federativa del Brasil.*
- 6. Cierre temporal de discotecas y bares en todo el país.*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*Que el día de hoy dieciocho (18) de marzo se confirma por parte de Ministerio de Salud y Protección Social primer caso de coronavirus (COVID-19) en el Departamento del Tolima.*

*Que el Municipio de Rioblanco (Tolima), debido a su posición geográfica, representa un posible punto de expansión de la propagación del virus, dado que los límites territoriales del Municipio están compartidos con los Departamentos de Cauca, Valle del Cauca, lugares en donde fueron detectados varios casos de personas contagiadas relacionadas a nivel nacional*

*Que si bien el Municipio de Rioblanco (Tolima), a través del Decreto 47 de 2020, "por medio del cual se ordena el cierre de establecimientos públicos del municipio de Rioblanco Tolima", había contemplado algunas medidas para prevenir que en el Municipio, en lo posible, se detecten casos de contagios de la enfermedad declarada en pandemia por todo el Mundo, la situación actual, así como las últimas medidas adoptadas por el Gobierno Departamental y Nacional, requiere que el Municipio las adopte y las haga cumplir con el esfuerzo mancomunado de todas sus instituciones para la protección de todos los Rioblancunos.*

*Que por todo lo anteriormente expuesto,*

#### DECRETA

*Artículo Primero — Toque de Queda: Decrétese toque de queda en todo el territorio del Municipio de Rioblanco Tolima "inspección de Herrera y veredas aledañas", prohibiendo la libre circulación de personas, a partir del día diecisiete (17) de Marzo del dos mil veinte (2020) desde las diecinueve horas de la noche (07:00 p. m.) hasta las cinco horas o de la mañana (06:00 a. m.) del día siguiente.*

*Parágrafo: El Alcalde Municipal podrá conforme a su criterio extender el horario del toque de queda, así como extender el período en que dure el presente toque de queda.*

*Artículo Segundo — Apoyo Policial y Militar: Autorícese a la Policía Nacional y al Ejército Nacional, a través del Batallón de Operaciones Terrestres No. 19, hacer efectiva la medida preventiva de toque de queda en todo el Municipio de Rioblanco (Tolima).*

*Artículo Tercero: Se declara toque de queda permanente (24 horas) en todo el territorio del Municipio de Rioblanco Tolima para los adultos mayores 70 y menores de 18 años*

*Parágrafo: Se exceptuará de la presente medida, los adultos mayores que se encuentren con problemas de salud y que deban acudir a atención médica urgente; que por no contar con alguien que los asista, tengan premura en adquirir insumos de primera necesidad y acudir a realizar retiros bancarios.*

*Artículo Cuarto — Excepciones: Exceptuase del acatamiento de; toque de queda declarado en el Artículo 1º del presente Decreto a las siguientes personas:*

- 1. A la Alcaldesa Municipal y su cuerpo de seguridad.*
- 2. A los miembros de la Personería Municipal.*
- 3. A la Secretaria General y de Gobierno.*
- 4. A los funcionarios de la Secretaria de Desarrollo Social (Salud Pública Municipal).*
- 5. A los funcionarios y operarios de la Secretaria de Servicios Públicos de Rioblanco (Tolima).*
- 6. A los miembros de la Fuerza Pública.*
- 7. A los funcionarios, médicos, enfermeros y auxiliares adscritos al Hospital María Inmaculada E. S. E. y de los Centros de Salud en la Inspección de Herrera y Gaitán.*
- 8. A los Inspectores de Policía.*
- 9. A los miembros de la Comisaría de Familia Municipal.*
- 10. Al Coordinador de la Oficina de Gestión del Riesgo Municipal.*
- 11. A los miembros de los medios de comunicación.*

*Artículo Quinto — Informe: Ordénese a la Secretaría General y de Gobierno Municipal rendir el informe de que trata el Parágrafo Segundo del Literal b) del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, ante la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.*

*Artículo Sexto — Modificaciones al Decreto 47 de 2020: Modifíquese las siguientes disposiciones del Decreto 47 de 2020, en la siguiente forma:*

*El Artículo Primero del citado Decreto el cual quedará así:*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*ARTICULO PRIMERO: Ordenar el cierre de todos los establecimientos públicos en todo el Municipio. Sin embargo, se autoriza el acceso del público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas no alcohólicas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, productos higiénicos, de ferretería y establecimientos de ventas de combustible.*

*La permanencia en establecimientos comerciales cuya apertura este permitida debe de ser estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo en los citados establecimientos públicos.*

*Parágrafo: Los establecimientos de alimentos preparados y bebidas no alcohólicas sólo podrán funcionar mediante la entrega de sus productos bajo la modalidad de domicilio. Se prohíbe la comercialización de alimentos en los espacios públicos del Municipio.*

*Artículo Séptimo — Ampliación de Medidas: Las medidas adoptadas en el presente Decreto y el Decreto 47 del 2020, se aplicarán a todos los funcionarios de las instituciones del Estado y de la Gobernación del Tolima, que hagan presencia en el Municipio, así como que tengan oficina en el Municipio de Rioblanco Tolima,*

*Artículo Octavo — Ley Seca: Decrétese la Ley Seca en todo el territorio del Municipio de Rioblanco (Tolima), en la Inspección de Herrera y sus zonas verdes, a partir de las diecinueve horas (07:00 p. m.) del día dieciocho (18) de Marzo del dos mil veinte hasta nueva orden.*

*En consecuencia, prohibase el expendio de bebidas embriagantes en todo el Municipio de Rioblanco (Tolima) y ordénese el cierre de todos los establecimientos públicos que se dediquen al expendio de dichas bebidas.*

*Artículo Noveno — Fomento al Autoconsumo: El Municipio garantizará y fomentará el autoconsumo local de víveres y demás productos de primera necesidad y de alimentos, en beneficio de la población Rioblancuna.*

*Artículo Decimo— Suspensión de la Atención al Público: Suspéndase la atención al público en todas las dependencias, Secretarías de Despacho, Jefes de Oficina y, Oficina de los Enlaces Municipales de la Alcaldía Municipal a partir del 18 de marzo y hasta nueva orden teniendo en cuenta los lineamientos nacionales.*

*Artículo Undécimo — Fomento a la Atención Vital: Ordénese a la Secretaría de Planeación e Infraestructura y a la Secretaría de Desarrollo Social establecer mecanismos de comunicación de las líneas de atención virtuales de Alcaldía Municipal de Rioblanco (Tolima).*

*Artículo Duodécimo — Cierre de Espacios Públicos: Ordénese el cierre de todos los espacios públicos destinados a la cultura, recreación y el deporte en todo e: Municipio de Rioblanco (Tolima) a partir de las diecinueve horas (07:00 0. m.) del 18 de Marzo de 2020 hasta nueva orden.*

*Artículo Décimo Tercero Prohibición de Circulación: Prohibase la circulación de vehículos en los espacios públicos durante el término que dure el toque de . queda, así como el ingreso al Municipio de todos los vehículos de transporte intermunicipal que ingresen o salgan del Municipio de Rioblanco Tolima.*

*Parágrafo: Exceptuase de la presente prohibición ambulancias, los vehículos . de la Alcaldía Municipal, de la Personería Municipal. de la Comisaría Familia. de aquellos que transporten alimentos, productos de primera necesidad y encomiendas.*

*Artículo Décimo Cuarto — Cierre de Pasos de Entrada y Salida del Municipio: Decrétese el cierre de todos los pasos de entrada y salida del Municipio. de Rioblanco (Tolima), es decir, los que comunican con 01 Municipio de Chaparral (Rioblanco- El Limón y Rioblanco- Santa Cruz-Las Delicias- El Limón); con el Municipio de Ataco vía Mesa de Palmichal — Señoritas; con el Municipio de Planadas vía El Diamante — Bilbao (Planadas Tol.) y vía Herrera — Patagonia- La Ilusión — Bilbao; a partir de las diez horas de la mañana (10:00 a. m.) del día 18 de Marzo de 2020 hasta nueva orden.*

*Solamente los vehículos oficiales del Municipio de Rioblanco, de la Policía Nacional, del Ejército Nacional, la Personería Municipal, la Comisaría de Familia. así como aquellos que transportan alimentos, cualquiera en sus modalidades, enseres y productos de primera necesidad y de encomiendas, ambulancias, están exceptuados y podrán circular regularmente.*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*Artículo Décimo Quinto — Adopción Decreto 0294 de 17 de marzo de 2020 proferido por la Gobernación del Tolima; Adóptese lo dispuesto por el Gobierno Departamental en el Decreto 0294 de 17 de marzo de 2020. y dispóngase.*

*Parágrafo Primero: Respecto a las personas que hayan ingresado al Municipio provenientes de otros Departamentos o Municipios desde la fecha de 04 de marzo de 2020 y que presenten síntomas respiratorios tales como: fiebre mayor a 38<sup>o</sup> por más de tres (3) días tos, disnea, o dificultad para respirar, deberán informar a las siguientes líneas: 320 2000 253 y 317 222 1951, las cuales estarán disponibles las 24 Horas del día y los 7 días de la semana.*

*Artículo Décimo Sexto — Sanciones: El incumplimiento de las presentes restricciones acarreará las sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código Penal en sus artículos 298, inciso segundo y 368, así como las demás normas pertinentes sobre la materia.*

*Artículo Décimo Séptimo: Comunicación: Comuníquese y difúndase el presente Decreto Municipal a toda la población y autoridades competentes a través de todos los medios que existen en el Municipio.*

*Artículo Décimo Octavo — Vigencia: E) presente Decreto regirá a partir de la fecha de su expedición.”*

## II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **24 de abril de 2020** (fls. 10 a 12), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente 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 concepto del Ministerio Público, y del Departamento del Tolima.

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

### DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

La Directora del Departamento de Asuntos jurídicos del Departamento del Tolima manifestó que se debe declarar la legalidad del Decreto 048 del 18 de marzo de dos mil veinte (2020) porque, ya que en su criterio, fue expedido en ejercicio de la función administrativa, de otro lado con su reglamentación, no excede ni restringe disposiciones legales, así como ninguna otra disposición de rango legal o constitucional, como también se encuentra ajustado a los requisitos de forma exigibles (fls. 18 y 19)

## 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:

Se refiere, en primer lugar, 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.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtirse frente a las decisiones proferidas en desarrollo de los estados de excepción y la competencia que para este control se ha establecido en cabeza de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Precisado 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 luego aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

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

En aplicación de 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 la **Alcaldesa del Municipio de Rioblanco**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

En relación con el segundo requisito, precisa que las medidas a las que hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de sus destinatarios, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en cuanto al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido, toda vez que el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, pero no puede afirmarse que sus disposiciones desarrollen 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 al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, porque al ser dicho decreto la norma que declaró el Estado de Emergencia, Económica Social y Ecológica

únicamente puede tener desarrollo a través de otros decretos de orden legislativo que el mismo presidente expida con la firma de todos sus ministros, no siendo plausible en consecuencia su desarrollo por una autoridad del orden local

Agrega 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 los días 18 y 22 de marzo de 2020; es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos que desarrollen el estado de excepción, de tal manera que la cita que de ellos realiza el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Que debe tenerse en cuenta también que, en el decreto remitido, el alcalde alude a normas tales como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley 136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye el agente del ministerio público señalando que, por esas razones, debe tomar esta colegiatura una medida de saneamiento dentro del presente trámite, decretando la nulidad del auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control, y decidir en su lugar que no se avoca su conocimiento

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

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativos 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 ABORDARÁ 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 dichos actos se encuentran ajustados a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los

presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

## DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

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

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

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994, sostuvo, en relación con el artículo 20 antes transcrito, 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 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

## **ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020<sup>1</sup>, 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.*

---

<sup>1</sup> 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 produce sus efectos.*

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

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

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

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

## **DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.

- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

No obstante lo anterior, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica a la fecha de la expedición del acto **(18 de marzo de 2020)** no se había expedido ningún decreto legislativo en desarrollo del estado de excepción, pues el primero de ellos se expidió por parte del ejecutivo el 19 de marzo 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 dentro de 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 048 de 18 marzo de 2020** proferida por la **alcaldesa municipal de Rioblanco**, se dirige a la totalidad de habitantes de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tienen un alcance de carácter 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, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 048 de 18 marzo de 2020** fue proferido por la **alcaldesa municipal de Rioblanco**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo 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 del decreto enviados para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 048 del 18 de marzo de 2020**.

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional ni, mucho menos, de los decretos de orden legislativo proferidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas tomadas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público,

Aclara la sala que si bien es cierto el acto revisado fue expedido el mismo día en que se expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, este solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y de otra parte, el decreto remitido a este Tribunal

para su examen textualmente expone que se dicta con la finalidad de adoptar medidas sanitarias y de orden público necesarias para mitigar la propagación de la enfermedad COVID 19

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

De la lectura integral de las normas que regulan este *trámite excepcional* se desprende que son susceptibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no tengan la capacidad de reglamentar o desarrollar los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 048 de 18 de marzo de 2020**, expedida por la **Alcaldesa Municipal de Rioblanco**

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 048 de 18 de marzo de 2020**, expedida por la **Alcaldesa Municipal de Rioblanco**, 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 a la representante legal del **Municipio de Rioblanco**, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

**Aclara Voto**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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

**RADICACIÓN:** CA-000072  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE RIOBLANCO, TOLIMA  
**REFERENCIA:** "DECRETO 048 DE 18 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMA Y SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO."  
**MAGISTRADO PONENTE:** ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

### Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>1</sup> y 243<sup>2</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>1</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

<sup>2</sup> [2] "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 048 del 18 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

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

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00024, M.P. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto No. 036 de 18 de marzo de 2020, Asunto: “*Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima*” que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por lo tanto, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a “*inhibirse*” para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, **b.** declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: “**12. Como**

---

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

*PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”.*

se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. **13.** Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto..." - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-

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

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,  
- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,  
- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,  
- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

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

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

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

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

Atentamente,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado<sup>3</sup>**

**Fecha ut supra.**

---

<sup>3</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**SALA PLENA**

Magistrado Ponente **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

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

Referencia: **CA – 00072**  
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE RIOBLANCO, TOLIMA**  
Acto revisado: **DECRETO 048 DE 18 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMA Y SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO**

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 048 de 18 marzo de 2020** proferida por la Alcaldesa municipal de Rioblanco, ***“Por medio del cual se declara toque de queda y ley seca en el Municipio de Rioblanco, Tolima y se modifica el decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del municipio”***

**ANTECEDENTES**

El día **2 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Rioblanco**, el **Decreto 048 de 18 marzo de 2020** proferido por la alcaldesa de ese municipio, ***“Por medio del cual se declara toque de queda y ley seca en el Municipio de Rioblanco, Tolima y se modifica el decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del municipio”*** para que se realizara sobre el mismo 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 (Acta individual de reparto, fl. 2).

**I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

Lo constituye, el **Decreto 048 de 18 marzo de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Rioblanco, ***“Por medio del cual se declara toque de queda y ley seca en el Municipio de Rioblanco, Tolima y se modifica el decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del municipio”*** y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 18 del expediente):

**“DECRETO No. 048 de 2020**  
(18 de marzo de 2020)

*“Por medio del cual se declara Toque de Queda y Ley Seca en el Municipio de Rioblanco (Tolima) y se modifica el Decreto 047 de 2020, y se adoptan medidas para la protección de la población del Municipio”*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*La alcaldesa Municipal de Rioblanco (Tolima); en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial aquellas conferidas por el Artículo 2º, 44 y 45, 209 y el Numeral 3 del Artículo 315 de la Constitución la Ley 1098 de 2006, Artículos 83, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Literal d) del Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1523 de 2012, y*

### **CONSIDERANDO**

*Que son fines esenciales del Estado, aquellos establecidos en el Artículo 2º de la Constitución Política, entre los cuales se destaca el fin de servir a la comunidad, así como el fin de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta política, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, y en la vida social, económica, política, administrativa y cultural de la Nación y mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Que por ende, las autoridades del Estado están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que de conformidad con el Artículo 209 de la Constitución Política, la Función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Que ante la situación observada a nivel mundial, existe la declaración de una pandemia a raíz del brote del Coronavirus (COVID-19) por parte de la Organización Mundial de la Salud, que ha fundamentado la adopción de medidas sanitarias y administrativas en una gran proporción de países en el todo el Mundo, pero que sin embargo, pese a que ha procurado por contener la propagación del citado virus, dicho fenómeno epidemiológico se sigue presentado, causando millares de fallecimientos y de contagios a nivel mundial a cada instante.*

*Que se debe tener en cuenta que Colombia no es un país ajeno la pandemia declarada.*

*Que en el país, actualmente y según fuentes del Ministerio de y Protección Social, se han contabilizado alrededor de 93 personas contagiadas por esta enfermedad, cuya cantidad de contagiados según como se ha comportado el índice del número de personas afectados en los últimos días. sigue en constante aumento y así mismo, la ubicación de dichas personas se están posicionando en las grandes, medianas y pequeñas urbes en todo el país.*

*Que actualmente se han reportado casos a nivel nacional. en la ciudad de Bogotá D. C., Santander, Norte de Santander, Medellín (Antioquia), Neiva (Huila), Cartagena de Indias, Rionegro (Antioquia), Santiago de Cali, Palmira (Valle del Cauca), Villavicencio (Meta), Cúcuta (Norte de Santander). Manizales (Caldas), Dosquebradas (Risaralda) y Subachoque (Cundinamarca)*

*Que ante dicha expansión de la propagación del Coronavirus (008/11)-19 por todo el país, el Gobierno Nacional a través de sus instituciones han adoptado todas las medidas posibles por las cuales ha consistido en la restricción, cancelación. suspensión de aglomeraciones, espacios y eventos públicos, para evitar la propagación del virus. -*

*Que el 10 de marzo de 2020, mediante Circular No. 0018, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento de la Función Pública emitieron acciones*

*Que el Gobierno Nacional, por instrucciones del señor Presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, junto con los Ministros de Salud y Protección Social, Educación Nacional y de Transporte se adoptaron las siguientes medidas:*

- 1. Suspensión de las clases en todos los establecimientos educativos del país.*
- 2. Restricción de la entrada de personas extranjeras en el país.*
- 3. Suspensión y Cancelación de eventos públicos.*
- 4. Limitación de personas presentes en espacios públicos.*
- 5. Cierre de pasos fronterizos con la República Bolivariana de Venezuela, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Federativa del Brasil.*
- 6. Cierre temporal de discotecas y bares en todo el país.*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*Que el día de hoy dieciocho (18) de marzo se confirma por parte de Ministerio de Salud y Protección Social primer caso de coronavirus (COVID-19) en el Departamento del Tolima.*

*Que el Municipio de Rioblanco (Tolima), debido a su posición geográfica, representa un posible punto de expansión de la propagación del virus, dado que los límites territoriales del Municipio están compartidos con los Departamentos de Cauca, Valle del Cauca, lugares en donde fueron detectados varios casos de personas contagiadas relacionadas a nivel nacional*

*Que si bien el Municipio de Rioblanco (Tolima), a través del Decreto 47 de 2020, "por medio del cual se ordena el cierre de establecimientos públicos del municipio de Rioblanco Tolima", había contemplado algunas medidas para prevenir que en el Municipio, en lo posible, se detecten casos de contagios de la enfermedad declarada en pandemia por todo el Mundo, la situación actual, así como las últimas medidas adoptadas por el Gobierno Departamental y Nacional, requiere que el Municipio las adopte y las haga cumplir con el esfuerzo mancomunado de todas sus instituciones para la protección de todos los Rioblancunos.*

*Que por todo lo anteriormente expuesto,*

#### DECRETA

*Artículo Primero — Toque de Queda: Decrétese toque de queda en todo el territorio del Municipio de Rioblanco Tolima "inspección de Herrera y veredas aledañas", prohibiendo la libre circulación de personas, a partir del día diecisiete (17) de Marzo del dos mil veinte (2020) desde las diecinueve horas de la noche (07:00 p. m.) hasta las cinco horas o de la mañana (06:00 a. m.) del día siguiente.*

*Parágrafo: El Alcalde Municipal podrá conforme a su criterio extender el horario del toque de queda, así como extender el período en que dure el presente toque de queda.*

*Artículo Segundo — Apoyo Policial y Militar: Autorícese a la Policía Nacional y al Ejército Nacional, a través del Batallón de Operaciones Terrestres No. 19, hacer efectiva la medida preventiva de toque de queda en todo el Municipio de Rioblanco (Tolima).*

*Artículo Tercero: Se declara toque de queda permanente (24 horas) en todo el territorio del Municipio de Rioblanco Tolima para los adultos mayores 70 y menores de 18 años*

*Parágrafo: Se exceptuará de la presente medida, los adultos mayores que se encuentren con problemas de salud y que deban acudir a atención médica urgente; que por no contar con alguien que los asista, tengan premura en adquirir insumos de primera necesidad y acudir a realizar retiros bancarios.*

*Artículo Cuarto — Excepciones: Exceptuase del acatamiento de; toque de queda declarado en el Artículo 1º del presente Decreto a las siguientes personas:*

- 1. A la Alcaldesa Municipal y su cuerpo de seguridad.*
- 2. A los miembros de la Personería Municipal.*
- 3. A la Secretaria General y de Gobierno.*
- 4. A los funcionarios de la Secretaria de Desarrollo Social (Salud' Publica Municipal).*
- 5. A los funcionarios y operarios de la Secretaria de Servicios Públicos de Rioblanco (Tolima).*
- 6. A los miembros de la Fuerza Pública.*
- 7. A los funcionarios, médicos, enfermeros y auxiliares adscritos al Hospital María Inmaculada E. S. E. y de los Centros de Salud en la Inspección de Herrera y Gaitán.*
- 8. A los Inspectores de Policía.*
- 9. A los miembros de la Comisaría de Familia Municipal.*
- 10. Al Coordinador de la Oficina de Gestión del Riesgo Municipal.*
- 11. A los miembros de los medios de comunicación.*

*Artículo Quinto — Informe: Ordénese a la Secretaría General y de Gobierno Municipal rendir el informe de que trata el Parágrafo Segundo del Literal b) del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, ante la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.*

*Artículo Sexto — Modificaciones al Decreto 47 de 2020: Modifíquese las siguientes disposiciones del Decreto 47 de 2020, en la siguiente forma:*

*El Artículo Primero del citado Decreto el cual quedará así:*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*ARTICULO PRIMERO: Ordenar el cierre de todos los establecimientos públicos en todo el Municipio. Sin embargo, se autoriza el acceso del público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas no alcohólicas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, productos higiénicos, de ferretería y establecimientos de ventas de combustible.*

*La permanencia en establecimientos comerciales cuya apertura este permitida debe de ser estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida la posibilidad de consumo en los citados establecimientos públicos.*

*Parágrafo: Los establecimientos de alimentos preparados y bebidas no alcohólicas sólo podrán funcionar mediante la entrega de sus productos bajo la modalidad de domicilio. Se prohíbe la comercialización de alimentos en los espacios públicos del Municipio.*

*Artículo Séptimo — Ampliación de Medidas: Las medidas adoptadas en el presente Decreto y el Decreto 47 del 2020, se aplicarán a todos los funcionarios de las instituciones del Estado y de la Gobernación del Tolima, que hagan presencia en el Municipio, así como que tengan oficina en el Municipio de Rioblanco Tolima,*

*Artículo Octavo — Ley Seca: Decrétese la Ley Seca en todo el territorio del Municipio de Rioblanco (Tolima), en la Inspección de Herrera y sus zonas verdes, a partir de las diecinueve horas (07:00 p. m.) del día dieciocho (18) de Marzo del dos mil veinte hasta nueva orden.*

*En consecuencia, prohibase el expendio de bebidas embriagantes en todo el Municipio de Rioblanco (Tolima) y ordénese el cierre de todos los establecimientos públicos que se dediquen al expendio de dichas bebidas.*

*Artículo Noveno — Fomento al Autoconsumo: El Municipio garantizará y fomentará el autoconsumo local de víveres y demás productos de primera necesidad y de alimentos, en beneficio de la población Rioblancuna.*

*Artículo Decimo— Suspensión de la Atención al Público: Suspéndase la atención al público en todas las dependencias, Secretarías de Despacho, Jefes de Oficina y, Oficina de los Enlaces Municipales de la Alcaldía Municipal a partir del 18 de marzo y hasta nueva orden teniendo en cuenta los lineamientos nacionales.*

*Artículo Undécimo — Fomento a la Atención Vital: Ordénese a la Secretaría de Planeación e Infraestructura y a la Secretaría de Desarrollo Social establecer mecanismos de comunicación de las líneas de atención virtuales de Alcaldía Municipal de Rioblanco (Tolima).*

*Artículo Duodécimo — Cierre de Espacios Públicos: Ordénese el cierre de todos los espacios públicos destinados a la cultura, recreación y el deporte en todo e: Municipio de Rioblanco (Tolima) a partir de las diecinueve horas (07:00 0. m.) del 18 de Marzo de 2020 hasta nueva orden.*

*Artículo Décimo Tercero Prohibición de Circulación: Prohibase la circulación de vehículos en los espacios públicos durante el término que dure el toque de . queda, así como el ingreso al Municipio de todos los vehículos de transporte intermunicipal que ingresen o salgan del Municipio de Rioblanco Tolima.*

*Parágrafo: Exceptuase de la presente prohibición ambulancias, los vehículos . de la Alcaldía Municipal, de la Personería Municipal. de la Comisaría Familia. de aquellos que transporten alimentos, productos de primera necesidad y encomiendas.*

*Artículo Décimo Cuarto — Cierre de Pasos de Entrada y Salida del Municipio: Decrétese el cierre de todos los pasos de entrada y salida del Municipio. de Rioblanco (Tolima), es decir, los que comunican con 01 Municipio de Chaparral (Rioblanco- El Limón y Rioblanco- Santa Cruz-Las Delicias- El Limón); con el Municipio de Ataco vía Mesa de Palmichal — Señoritas; con el Municipio de Planadas vía El Diamante — Bilbao (Planadas Tol.) y vía Herrera — Patagonia- La Ilusión — Bilbao; a partir de las diez horas de la mañana (10:00 a. m.) del día 18 de Marzo de 2020 hasta nueva orden.*

*Solamente los vehículos oficiales del Municipio de Rioblanco, de la Policía Nacional, del Ejército Nacional, la Personería Municipal, la Comisaría de Familia. así como aquellos que transportan alimentos, cualquiera en sus modalidades, enseres y productos de primera necesidad y de encomiendas, ambulancias, están exceptuados y podrán circular regularmente.*

Referencia: CA 00072

Norma Revisada: DECRETO 048 de 18 de marzo de 2020 - POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMAY SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO

*Artículo Décimo Quinto — Adopción Decreto 0294 de 17 de marzo de 2020 proferido por la Gobernación del Tolima; Adóptese lo dispuesto por el Gobierno Departamental en el Decreto 0294 de 17 de marzo de 2020. y dispóngase.*

*Parágrafo Primero: Respecto a las personas que hayan ingresado al Municipio provenientes de otros Departamentos o Municipios desde la fecha de 04 de marzo de 2020 y que presenten síntomas respiratorios tales como: fiebre mayor a 38<sup>o</sup> por más de tres (3) días tos, disnea, o dificultad para respirar, deberán informar a las siguientes líneas: 320 2000 253 y 317 222 1951, las cuales estarán disponibles las 24 Horas del día y los 7 días de la semana.*

*Artículo Décimo Sexto — Sanciones: El incumplimiento de las presentes restricciones acarreará las sanciones previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código Penal en sus artículos 298, inciso segundo y 368, así como las demás normas pertinentes sobre la materia.*

*Artículo Décimo Séptimo: Comunicación: Comuníquese y difúndase el presente Decreto Municipal a toda la población y autoridades competentes a través de todos los medios que existen en el Municipio.*

*Artículo Décimo Octavo — Vigencia: E) presente Decreto regirá a partir de la fecha de su expedición.”*

## II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **24 de abril de 2020** (fls. 10 a 12), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente 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 concepto del Ministerio Público, y del Departamento del Tolima.

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

### DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

La Directora del Departamento de Asuntos jurídicos del Departamento del Tolima manifestó que se debe declarar la legalidad del Decreto 048 del 18 de marzo de dos mil veinte (2020) porque, ya que en su criterio, fue expedido en ejercicio de la función administrativa, de otro lado con su reglamentación, no excede ni restringe disposiciones legales, así como ninguna otra disposición de rango legal o constitucional, como también se encuentra ajustado a los requisitos de forma exigibles (fls. 18 y 19)

## 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:

Se refiere, en primer lugar, 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.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtirse frente a las decisiones proferidas en desarrollo de los estados de excepción y la competencia que para este control se ha establecido en cabeza de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Precisado 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 luego aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

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

En aplicación de 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 la **Alcaldesa del Municipio de Rioblanco**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

En relación con el segundo requisito, precisa que las medidas a las que hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de sus destinatarios, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en cuanto al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido, toda vez que el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, pero no puede afirmarse que sus disposiciones desarrollen 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 al decreto 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, porque al ser dicho decreto la norma que declaró el Estado de Emergencia, Económica Social y Ecológica

únicamente puede tener desarrollo a través de otros decretos de orden legislativo que el mismo presidente expida con la firma de todos sus ministros, no siendo plausible en consecuencia su desarrollo por una autoridad del orden local

Agrega 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 los días 18 y 22 de marzo de 2020; es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos que desarrollen el estado de excepción, de tal manera que la cita que de ellos realiza el acto revisado no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad. Que debe tenerse en cuenta también que, en el decreto remitido, el alcalde alude a normas tales como el artículo 315 de la Constitución política de Colombia, la ley 136 de 1994, la ley 1801 de 2016 y decretos municipales, y otras decisiones del orden nacional tomadas con fundamento en el poder de policía.

Concluye el agente del ministerio público señalando que, por esas razones, debe tomar esta colegiatura una medida de saneamiento dentro del presente trámite, decretando la nulidad del auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control, y decidir en su lugar que no se avoca su conocimiento

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

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **COMPETENCIA**

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativos 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 ABORDARÁ 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 dichos actos se encuentran ajustados a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los

presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

## **DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

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

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

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

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

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

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

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

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994, sostuvo, en relación con el artículo 20 antes transcrito, 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 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

## **ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Consejo de Estado, estableció en providencia de 20 de abril de 2020<sup>1</sup>, 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.*

---

<sup>1</sup> 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 produce sus efectos.*

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

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

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

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

## **DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.

- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

No obstante lo anterior, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica a la fecha de la expedición del acto **(18 de marzo de 2020)** no se había expedido ningún decreto legislativo en desarrollo del estado de excepción, pues el primero de ellos se expidió por parte del ejecutivo el 19 de marzo 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 dentro de 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 048 de 18 marzo de 2020** proferida por la **alcaldesa municipal de Rioblanco**, se dirige a la totalidad de habitantes de dicho municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, dado que tienen un alcance de carácter 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, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 048 de 18 marzo de 2020** fue proferido por la **alcaldesa municipal de Rioblanco**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que el mismo 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 del decreto enviados para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 048 del 18 de marzo de 2020**.

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no fue expedido en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional ni, mucho menos, de los decretos de orden legislativo proferidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, pues las medidas tomadas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público,

Aclara la sala que si bien es cierto el acto revisado fue expedido el mismo día en que se expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, este solo aspecto no permite concluir que proceda el control inmediato de legalidad al que se refieren los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, puesto que su desarrollo se encuentra en cabeza del gobierno nacional a través de los diferentes decretos legislativos que se expidan, y de otra parte, el decreto remitido a este Tribunal

para su examen textualmente expone que se dicta con la finalidad de adoptar medidas sanitarias y de orden público necesarias para mitigar la propagación de la enfermedad COVID 19

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

De la lectura integral de las normas que regulan este *trámite excepcional* se desprende que son susceptibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no tengan la capacidad de reglamentar o desarrollar los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 048 de 18 de marzo de 2020**, expedida por la **Alcaldesa Municipal de Rioblanco**

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 048 de 18 de marzo de 2020**, expedida por la **Alcaldesa Municipal de Rioblanco**, 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 a la representante legal del **Municipio de Rioblanco**, al Agente del Ministerio Público, e igualmente se comunique la presente decisión a la comunidad en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

**Aclara Voto**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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

**RADICACIÓN:** CA-000072  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE RIOBLANCO, TOLIMA  
**REFERENCIA:** "DECRETO 048 DE 18 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE RIOBLANCO, TOLIMA Y SE MODIFICA EL DECRETO 047 DE 2020, Y SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO."  
**MAGISTRADO PONENTE:** ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

### Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>1</sup> y 243<sup>2</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>1</sup> "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

<sup>2</sup> [2] "ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 048 del 18 de marzo de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

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

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00024, M.P. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto No. 036 de 18 de marzo de 2020, Asunto: “*Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima*” que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”, por lo tanto, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a “*inhibirse*” para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, **b.** declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general estudiando en sendos casos, procederán los medios de control ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en los **artículos 135, 137 y 138** de la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: “**12. Como**

---

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

*PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”.*

se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. **13.** Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto...” - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-

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

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,  
- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,  
- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,  
- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

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

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

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

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

Atentamente,

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado<sup>3</sup>**

**Fecha ut supra.**

---

<sup>3</sup> **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.