

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 – 00204**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO NO 041 DE 20 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARAR EL TOQUE DE QUEDA Y SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE DOLORES – TOLIMA EN VIRTUD A LA CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL MUNICIPIO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS – COVID 19**
DECRETO NO 042 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LOS EFECTOS DEL DECRETO No 041 DE 20 DE MARZO DE 2020

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente a los **Decretos 041 de 20 marzo de 2020** proferidos por el Alcalde municipal de Dolores, ***Por medio del cual se declara el toque de queda y se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Dolores – Tolima en virtud a la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus – covid 19*** y su prorroga contenida en el **Decreto 042 de 23 de Marzo de 2020 “*Por medio del cual se prorrogan los efectos del decreto No 041 de 20 de marzo de 2020*”**

ANTECEDENTES

El día **3 de abril de 2020**, se recibieron en la oficina de reparto, remitidos por el **Municipio de Dolores**, el **Decreto 041 de 20 marzo de 2020** proferido por el alcalde de ese municipio, ***Por medio del cual se declara el toque de queda y se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Dolores – Tolima en virtud a la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus – covid 19*** al igual que el **Decreto 042 de 23 de Marzo de 2020 “*Por medio del cual se prorrogan los efectos del decreto No 041 de 20 de marzo de 2020*”** para que se realizara sobre ellos el control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituyen, el **Decreto 041 de 20 marzo de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Dolores, ***Por medio del cual se declara el toque de queda y se adoptan medidas***

transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Dolores – Tolima en virtud a la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus – covid 19”al igual que el Decreto 042 de 23 de Marzo de 2020 “ **Por medio del cual se prorrogan los efectos del decreto No 041 de 20 de marzo de 2020**y cuyo texto es del siguiente tenor (fls. 3 a 18 del expediente):

“DECRETO N° 041 (20 de marzo de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA Y SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE DOLORES-TOLIMA EN VIRTUD ALA CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL MUNICIPIO CON OCASION DEL CORONAVIRUS COVID-19”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES - TOLIMA, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y

CONSIDERANDO

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

Que el artículo 49 de la Carta política señala que: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Que a su turno el numeral 3 del artículo 315 Ibidem, consagra como función atribuida a los Alcaldes la de: “Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”

Que el artículo 44 de la ley 715 de 2011, establece el deber que le corresponde a los Municipios de “dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción”.

Que a la luz de lo instituido en el artículo 5 de la ley 1751 de 2015, es responsabilidad del estado, “respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”. No obstante el artículo 10 del citado cuerpo normativo, consagra como deberes de las personas relacionadas con el servicio de salud, “propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad”.

Que el artículo 12 de la ley 1523 de 2012, menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”. Que en suma a lo anterior, el artículo 202 de la ley 1801 de 2016, atribuye competencia extraordinaria de policía a los Gobernadores y Alcaldes para que ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.

Que en virtud de la situación sanitaria presente a nivel mundial, y en razón a la emergencia decretada en el Territorio Nacional, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, en sesión del día 17 de marzo de 2020, y atendiendo las precauciones basadas en principios científicos impartidos por la Organización Mundial de la Salud OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, se recomendó al señor Alcalde Municipal, adoptar medidas sanitarias y de policía necesarias, con el objeto de limitar la diseminación de la epidemia Coronavirus COVID-19 el cual se ha propagado ampliamente en las regiones limítrofes al Departamento del Tolima, como es el caso de Bogotá D.C., Fusagasugá, Neiva, e Ibagué, lo cual genera un riesgo para la vida e integridad física de los habitantes del Municipio de Dolores.

Que mediante el Decreto No. 0292 del 16 marzo de 2020, el Gobernador del Departamento del Tolima, declaró la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima.

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

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

Que mediante el Decreto No.420 del 18 de marzo de 2020, el presidente de la república, imparte instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus (COVID-19),

Que mediante la Resolución No. 453 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecieron las medidas de control en algunos establecimientos por causa del (COVID-19), las cuales regirán a partir de la fecha y hasta el próximo 15 de abril.

Que en la parte motiva del Decreto 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indico que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un brote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso, que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, “es el distanciamiento social y aislamiento” para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que seguidamente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la Republica.

Que el referido decreto, señaló en el parágrafo 1° del artículo 2°, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser “previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la república”.

Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional 417 de 2020 el Presidente de la Republica señale entre el título de “Medidas”, que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.

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

Que mediante el Decreto No. 038 del 19 de marzo de 2020, se adoptan medidas sanitarias y de policía en el municipio de Dolores-Tolima, necesarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión a la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).

Que mediante Decreto No. 040 del 19 de marzo de 2020 se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Dolores -Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19.

Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la Republica, y dado a los dos (2) casos confirmados de COVID 19 en el Departamento del Tolima en la Ciudad de Ibagué, por parte del Ministerio de Salud, se recomienda adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento a través de la medida de toque de queda; desde las 7:00 p.m. del viernes 20 de marzo hasta las 6:00 a.m. del martes 24 de marzo de 2020, con el fin de mitigar el riesgo de contagio en nuestro Municipio.

Que mediante el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento del Tolima, adopto nuevas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima, en virtud de la Declaratoria de Calamidad Pública y Emergencia en Salud en el Departamento con ocasión del Coronavirus COVID-19.

Que estas medidas transitorias están conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020. Que, por lo anterior, este despacho conforme a las recomendaciones presentadas por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y las instrucciones impartidas por el J Presidente de la Republica y el señor Gobernador del Departamento del Tolima, diseminación y mitigar los efectos del virus en el municipio de Dolores. Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: *DECRETAR toque de queda en todo el territorio del Municipio de Dolores, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes, desde las 7:00 p.m. de hoy 20 de marzo de 2020 hasta las 6:00 a.m. del día 24 de marzo de 2020, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en el Municipio, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto.*

PARAGRAFO PRIMERO: *El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el periodo que comprende esta prohibición, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano y rural.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Los establecimientos comerciales dedicados a la compra y venta de café y frijol, no podrán realizar su actividad durante el periodo de toque de queda.*

PARAGRAFO TERCERO: *La presente restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.*

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

- *Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, mayor de dieciocho (18) años y menor de sesenta (60) años.*
- *Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*
- *Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales.*
- *Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.*
- *Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*
- *Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.*

Quienes se desplacen en virtud de la presente excepción, deberán respetar las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.

- *Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos Ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.*
- *Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.*
- *Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*
- *vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7.*
- *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.*
- *El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*
- *Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.*

PARAGRAFO. *Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena*

identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

ARTICULO TERCERO: Las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el artículo 1° del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, para verificación de derechos.

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

Igualmente, se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

- *Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
- *Abastecimiento y distribución de combustible.*
- *Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*
- *Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*
- *Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberían estar plenamente identificados.*
- *La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.*
- *La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
- *La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.*
- *La prestación de servicios bancarios, transacciones, giro de recursos y financieros e El transporte de animales vivos y productos perecederos.*
- *La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Publico, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.*
- *Servidores públicos de las diferentes entidades o públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y recolección de datos.*
- *Por excepción, en los casos de sectores productivos, las diferentes Secretarías del Municipio, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.*
- *Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.*

ARTICULO CUARTO: La Secretaria de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

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

ARTICULO SEXTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto No. 038 del 19 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continúan vigentes,

ARTICULO SEPTIMO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el presidente de la Republica mediante Decreto 420 de 2020.

ARTICULO OCTAVO: Antes de la entrada en vigencia del presente acto, a través de la Secretaria de Gobierno Municipal, deberá coordinarse con la Policía Nacional a aplicación de estas medidas.

ARTICULO NOVENO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

ARTICULO DECIMO: El presente acto rige una vez cumplido el procedimiento previsto en el artículo 8° de este decreto.

Dado en la Alcaldía Municipal de Dolores-Tolima, a los Veinte (20) días del mes de marzo del año 2020.

DECRETO 042 (23 de marzo de 2020)

"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LOS PRECEPTOS DEL DECRETO No 041 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES TOLIMA, en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas en la constitución Política, artículos 2, 209 y 315, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016

CONSIDERANDO

Que, en virtud de la situación sanitaria, epidemiológica causada por el coronavirus (COVID 19), que se presenta a nivel mundial, nacional, departamental el cual se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en el país, así mismo es necesario atender las precauciones basadas en principios científicos impartidos por la Organización Mundial de la Salud OMS y el ministerio de Salud y Protección Social, es el distanciamiento social y el aislamiento.

Que en la parte motiva del Decreto 417 de 2020, 61 Presidente de la república señaló que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, "es el distanciamiento social y aislamiento" para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de Comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que mediante el Decreto No. 0292 del 16 marzo de 2020, el Gobernador del Departamento del Tolima, declaró la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima.

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

Que mediante el Decreto No.420 del 18 de marzo de 2020, al presidente de la república, imparte instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus (COVID-19),

Que seguidamente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 12 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del (COVID-19) en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19), estará en cabeza presidente de la República.

Que el referido decreto, señaló en el párrafo 1° del artículo 2°, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales, deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la republica".

(...) Que en consecuencia de lo anterior el Gobernador del Tolima expidió el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, el Gobernador del Departamento del Tolima, adoptó nuevas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima, en virtud de la Declaratoria de Calamidad Pública y Emergencia en Salud en el Departamento con ocasión del Coronavirus COVID-19.

Que el Presidente de la Republica realizó alocución el día (21) de marzo de 2020, de forma conjunta con el Gobernador de Cundinamarca y la Alcaldesa de Bogotá, en la que declararon la extensión de las medidas adoptadas relacionadas con el simulacro de aislamiento para el fin de semana hasta el día martes (24) hasta las (23:59) pm, momento en el que iniciara el aislamiento preventivo decretado por el presidente de la Republica.

Que el señor Gobernador del Tolima mediante Decreto No. 321 del 21 de marzo de 2020, extendido las medidas adoptadas en el Decreto No.305 de 2020 hasta el día martes veinticuatro (24) de marzo hasta las (23:59) pm en el Departamento del Tolima.

Que de acuerdo con correo remitido por el Ministerio del interior el 24 de marzo de 2020, la medida adoptada en el decreto antes mencionado, cumple con los criterios de coordinación y proporcionalidad previsto en el Decreto 418 de 2020, por lo que su implementación podrá ser acogida en el municipio de Dolores.

Que este despacho adoptara en el municipio las medidas de orden público decretadas por el señor Gobernador de! Tolima y por consiguiente, declarara la extensión de las medidas adoptadas en el Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020.

Que por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR la decisión de orden público expedida por el Gobernador del Tolima en el Decreto No. 321 del 21 de marzo de 2020, y en consecuencia, se extiende las disposiciones decretadas mediante acto administrativo No. 041 del 20 de marzo de 2020, hasta el día veinticuatro (24) de marzo de 2020 hasta las 11:59 pm, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del acto.

ARTICULO SEGUNDO: Durante el periodo de qué trata el artículo anterior, continúan vigente las excepciones previstas en el Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020.

ARTICULO TERCERO: Derogar el parágrafo segundo del artículo primero del Decreto No.041 de 2020, las demás disposiciones continúan vigentes

ARTICULO CUARTO: El presente acto administrativo rige a partir de su expedición

Dado en Dolores-Tolima, a los Veintitrés (23) días del mes de marzo del año 2020"

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **5 de mayo de 2020** (fls. 19 a 21), 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 únicamente.

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En primer término, el agente del Ministerio Público se refiere de manera detallada a las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público, al igual que a las competencias de las autoridades municipales en relación con la administración, con la prestación del servicio a la comunidad y la protección a las personas, transcribiendo los artículos 2 y 209 de la Constitución Política y apartes de las leyes 1801 de 2016, 136 de 1994, 1523 de 2012, 1801 de 2016, 715 de 2001 y 1751 de 2015. (fls. 28 a 44)

Aborda luego el control inmediato de legalidad como un procedimiento judicial que debe surtirse respecto de las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión en la Corte Constitucional, en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos. En relación con el acto revisado, luego de manifestar que el alcalde municipal de Dolores toma mediante estos actos administrativos una serie de medidas administrativas, señala que estas medidas son tomadas en el marco de sus competencias ordinarias en materia de orden público, de salud y de gestión del riesgo, de competencias ordinarias y extraordinarias de policía y competencias ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal, derivadas de los artículos 2, 209, 287, 288, 296, 314 y 315 de la Constitución Política; el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

Aclara 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 deriva de la existencia de tres presupuestos que deben cumplirse de forma simultánea, pues debe tratarse de un acto administrativo de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.

Advierte que los actos revisados son actos administrativos de carácter general, expedidos por una autoridad administrativa territorial, cumpliéndose así dos de los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que proceda el control inmediato de legalidad frente a él.

Solicita entonces al Tribunal declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto del decreto 041 del 19 de marzo de 2020 prorrogado por el Decreto 042 del 23 de marzo de 2020, expedidos por el alcalde del Municipio de Dolores, por considerar que dichos actos administrativos no son susceptible de ese medio de control, aduciendo que los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020, que sirven de base para su expedición no son Decretos Legislativos.

Aclara que no es posible realizar el control de legalidad frente a ellos en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, ya que no se expidieron en desarrollo de un decreto legislativo expedido dentro de un Estado de Excepción, pues contienen medidas tomadas en el marco de las competencias ordinarias de quien los profiere, en materia de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal.

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 Conmoción 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 2020¹, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

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

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

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

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

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

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

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

(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.*

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

- *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.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la última fecha de expedición de los actos administrativos enviados a revisión (**23 de marzo de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 438 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

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 041 de 20 marzo de 2020** proferida por el **alcalde municipal de Dolores**, al igual que el **Decreto 042 de 23 de Marzo de 2020**, por medio del cual se extienden los efectos del decreto municipal 041 del 20 de marzo de 2020, se dirigen a la totalidad de habitantes de ese 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 los actos administrativos enviados a revisión, **Decreto 041 de 20 marzo de 2020** al igual que el **Decreto 042 de 23 de Marzo de 2020**, por medio del cual se extienden los efectos del primero, fueron proferidos por el **alcalde municipal de Dolores**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley, por lo que se debe concluir que fueron dictados 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 ellos no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con los **Decretos 041 del 20 de Marzo de 2020** y su prorrogación, **Decreto 042 de 23 de marzo de 2020**

En efecto, revisado el contenido de dichos actos administrativos se advierte que no fueron expedidos en desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, ni mucho menos de los demás decretos de orden legislativo que fueron expedidos por el ejecutivo a la fecha de expedición de los decretos revisados, pues las medidas tomadas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, y que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, como bien fue acotado por el representante del Ministerio Público, advirtiéndose de igual manera, que si bien es cierto en la parte considerativa de los actos revisados se hace referencia a los decretos 418 y 420 de 2020, los mismos no tiene el carácter de decretos legislativos que fuesen expedidos en desarrollo del estado de emergencia económica social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020 pro el Presidente de la República

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

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

De la lectura integral de las normas que regulan este *trámite excepcional* se desprende que son susceptibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos

generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no tengan la capacidad de reglamentar o desarrollar los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por medio de los cuales se decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, con fundamento en la declaratoria del COVID-19 como pandemia, por parte de la Organización Mundial de la Salud.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decretos 041 y 042 de 20 y 23 de marzo de 2020** expedidos por el **Alcalde Municipal de Dolores**.

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 a los **Decretos 041 de 20 de marzo de 2020 y 042 de 23 de marzo de 2020**, expedidos por el **Alcalde Municipal de Dolores**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Aclara Voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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

RADICACIÓN: CA-00204
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO NO 041 DE 20 DE MARZO DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARAR EL TOQUE DE QUEDA Y SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE DOLORES - TOLIMA EN VIRTUD A LA CALAMIDAD PUBLICA DECRETADA EN EL MUNICIPIO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS - COVID 19

DECRETO NO 042 DE 23 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LOS EFECTOS DEL DECRETO No 041 DE 20 DE MARZO DE 2020."

MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

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

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125¹ y 243² del C. de P.A. y de lo C.A.

¹ "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

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

1. El que rechace la demanda.

2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.

3. El que ponga fin al proceso.

4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.

5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado a los Decreto 041 del 20 de marzo de 2020 y el 042 del 23 de marzo del citado año, 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

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.

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.”.

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 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
Magistrado³

Fecha ut supra.

³ **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.