



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Ibagué, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00187
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 025 de 20 de marzo de 2020
ASUNTO: Por el cual se declara la situación de calamidad pública y se dictan otras disposiciones.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Alvarado (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 21 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Alvarado (Tolima), "*Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Alvarado y se dictan otras disposiciones.*"; a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Alvarado (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

**"DECRETO No 025
(20 de marzo de 2020)**

"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE ALVARADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en los artículos 1, 2, 11, 49, 209 y 305 de la Constitución Política de Colombia; artículos 91 de la Ley 136 de 1994 y artículos 57,59, 61, 65, 66, de la Ley 1523 de 2012 y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. "

Que el artículo 209 de la Constitución Política, señala que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

Que desconformidad con el artículo 315 de la Constitución Política, Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba de/ presidente de la República y del respectivo gobernador. (...)

Que la Ley 1523 de 2012, "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", señala en su Artículo 2. "La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades".

Que con fundamento en el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, Artículo 12. 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 la Ley 1523 de 2012, artículo 13, señala que Artículo 14. Los alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

Que la Ley 1523 del año 2012 en su artículo 58 ha expresado el concepto de Calamidad Pública en los siguientes términos: "Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción."

Que la misma Ley 1523 del 2012 ha establecido en el artículo 59, unos criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública:

- "1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*
- 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.*
- 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
- 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse*
- 5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*
- 6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*
- 7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico."*

Que el Título VII de la Ley 1523 de 2012, señala un régimen especial para la situación de calamidad pública y desastres.

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el 11 de marzo pandemia con ocasión a las corrientes del brote del Coronavirus COVID19

Que no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa la cura o vacuna frente el coronavirus COVID-19, lo que necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención, y mitigación en el municipio de Alvarado.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus - COVID-19- en Colombia.

Que mediante Decreto 0305 del 19 de marzo de 2020 el Departamento del Tolima dispuso medidas de prevención y contención de contagio del COVID-19.

Que para afrontar la emergencia el municipio de Alvarado deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos biomédicos y elementos de protección personal.

Que se requiere un fortalecimiento de la infraestructura y dotación hospitalaria para atender la eventual contingencia en salud.

Que el Municipio de Alvarado, cuenta con infraestructura hospitalaria, pero la misma debe dotarse para atender la emergencia descrita.

Que mediante reunión extraordinaria de 20 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres votó unánimemente por parte de los asistentes y se recomendó la declaratoria de situación de calamidad pública, en busca de fortalecer y de garantizar la prestación del servicio esencial de salud en el Municipio de Alvarado, procurando minimizar los efectos de la pandemia declarada por la OMS relacionada con el coronavirus COVID-19.

Que se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Departamental para minimizar los efectos negativos en la salud de los boyacenses con ocasión al coronavirus COVID-19.

Que, con fundamento en lo anterior, el alcalde de Alvarado Tolima

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de **CALAMIDAD PÚBLICA** en el Municipio de Alvarado de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de un (01) mes, contados a partir de la declaratoria misma.

PARÁGRAFO: La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.

ARTÍCULO SEGUNDO: La Secretaría de Desarrollo social comunitario, el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias del orden Nacional, Departamental y Municipal, elaborarán el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y de la Ley 1523 del 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.

ARTÍCULO TERCERO: La Administración Municipal de Alvarado adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.

PARÁGRAFO 1: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.

PARÁGRAFO 2: La Secretaría de Hacienda del municipio de Alvarado deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

PARÁGRAFO 3: La oficina de contratación o quien haga sus veces deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional para el Riesgo de Desastres, Ministerio de Salud y la Protección Social, así como a la Contraloría General de la República y a la Contraloría General del Tolima para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Alvarado a los veinte (20) días del mes de marzo de 2020.

HENRY HERRERA VIÑA
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 23 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

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

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

Dentro de los plazos antes indicados, se recibió la siguiente intervención:

2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio, al señalar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus; luego, que a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; que el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Social, y Ecología por el término de 30 días calendario; que el Departamento del Tolima mediante el Decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas, para luego, a través del Decreto 293 declarar la calamidad pública

Afirmó que el Estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional, no obstante, el estado de emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020.

Continuó con una breve referencia sobre los estados de excepción, concretamente con el declarado por el Gobierno Nacional con fundamento en la pandemia, así como, con la explicación del concepto de policía administrativa y su contexto en el marco del Estado de excepción, aclarando que estas facultades o potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante – en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del artículo 296 de la CP – son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, señaló que dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía. Por tanto, su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Advirtió que luego de declarado el Estado de Emergencia, Social y Ecológica – Decreto 417 de 2020 - por parte del Gobierno Nacional, se expidió el Decreto 418 de 2020, el cual no puede considerarse formalmente un decreto legislativo.

Siguió su intervención, señalando que el ámbito de conocimiento del medio de control inmediato de legalidad corresponde a i) medidas de carácter general, en ii) ejercicio

de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Establecidos esos parámetros y procediendo con el análisis del caso concreto, afirma que para considerar si acto objeto de estudio es del ámbito de conocimiento del control inmediato de legalidad, debe establecerse si se trata de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre los dos primeros requisitos, concluye que su configuración no ofrece duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal. Así mismo, afirma que el decreto fue expedido por el Alcalde Municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera que a través del mismo se declaró la calamidad pública en el marco de la Ley 1523 de 2012 con el fin de atender la situación del COVID-19 en su jurisdicción territorial, por tanto, asegura que no hay duda que se trata de facultades de policía administrativa ordinarias otorgadas por otros instrumentos normativos, lo que permite colegir que no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas, por tanto, se ajusta a los parámetros de la función administrativas.

Respecto del tercer elemento, afirma que efectivamente el decreto en estudio se expidió en vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia, Social y Ecológica, sin embargo, en esta disposición se indicó que se adoptarían tales medidas a través de decretos legislativos, los cuales no habían sido proferidos cuando se emitió el acto objeto de estudio, dado que los decretos 418 y 420 de marzo de 2020 se expidieron como fundamento de facultades ordinarias propias de la función de policía.

De ahí que, resaltó que en reciente pronuncienlo del Consejo de Estado, se consideró que el Decreto 457 de 2020, no es susceptible de control inmediato de legalidad y que su control, aunque corresponde a la jurisdicción contenciosa este debe realizarse por el de simple nulidad. Recordó que con antelación el 12 de marzo de 2020, se había declarado por el Ministerio de Salud la Emergencia Sanitaria con fundamento en lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, así mismo que a nivel Departamental se habían adoptado medidas en el marco de la emergencia, tal como se puede apreciar en el Decreto No. 292 del 16 de marzo de emanado por el Departamento del Tolima.

Entonces, por ello expuso que los antecedentes previos a la expedición del decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del estado de Emergencia por el Ministerio de Salud, su contenido (declaratoria de calamidad pública), son medidas adoptadas que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo de eventos pueden adoptarse, sumado a que los decretos 418 y 420 de 2020 no tiene el carácter de legislativos, por lo tanto, concluyó que estos antecedentes llevan – en su conjunto- a colegir que no se trata del ejercicio de facultades para desarrollar decretos legislativos en el marco del estado de excepción, sino que surgen del ejercicio de potestades ordinarias y desarrolladas en un marco jurídico ya preexistente (el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de salud), aspecto que llevaría a afirmar que aunque se trate de una medida administrativa de carácter general no emerge como desarrollo de decretos legislativos.

Explica que el decreto analizado se fundamenta en potestades ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, puede ser materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en la Ley 1523 de 2012, de lo cual se colige que su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas por medio de decretos legislativos con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Bajo esa interpretación, concluyó el Ministerio Público que el control de legalidad no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de legalidad del acto expedido por el Municipio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

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

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 025 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Alvarado (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 025 de 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Alvarado (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 025 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se declaró la calamidad pública en el Municipio de Alvarado con el objetivo de conjurar las situaciones excepcionalísimas producto de la contingencia epidemiología causada por el Conoronavirus COVID-19, por lo que se determina una situación de ámbito general y abstracta en la jurisdicción del Municipio de Alvarado, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

El Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Alvarado (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 025 de 2020, las cuales fueron transcritas igualmente al inicio de la providencia.

De esa manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento: *i)* la declaratoria de pandemia del 11 de marzo de 2020, emitida por la Organización Mundial de la Salud; *ii)* que no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa la cura o vacuna a las corrientes del brote de Coronavirus COVID-19, lo que necesariamente exigió tomar medidas inmediatas de preparación, contención y mitigación en el Municipio de Alvarado; *iii)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; *iv)* el Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020, a través del cual el Departamento del Tolima dispuso medidas de prevención y contención del contagio del COVID-19; *v)* que mediante reunión extraordinaria del 20 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión de Desastres votó unánimemente por parte de los asistentes y se recomendó la declaratoria de situación de calamidad pública, en busca de fortalecer y de garantizar la prestación del servicio esencial de salud en el Municipio, procurando minimizar los efectos de la pandemia declarada.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el *i)* artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; *ii)* artículo 11

de la carta superior el derecho a la vida; *iii*) artículo 49 *ibídem*, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; *iv*) el artículo 209 de la carta superior en el cual se establece la función administrativa está al servicios de los intereses generales y se desarrolla bajo varios principios, actuando en coordinación y en búsqueda de los fines del Estado; *v*) artículo 315 de la Carta Magna, principalmente la atribución entregada al Alcalde para conservar el orden público en el municipio, conforme la ley y las instrucciones y ordenes que recibida del Presidente y del respectivo Gobernador.

Especialmente, se fundamentó en la *vi*) Ley 1523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, en su artículo 2° por medio del cual se establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio nacional; así como también en sus artículos 12 y 13 en donde se señala que los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos de competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, igualmente que son los jefes de la administración local y que presentan al municipio ante el Sistema Nacional, por ello, el alcalde es el responsable directo de la implementación local de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento y reducción del riesgo en los desastres en el área de su jurisdicción.

Igualmente, se respaldó en la norma contenida en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, a través de la cual se explica con detenimiento que se entiende por calamidad pública, siendo el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de los servicios o los recursos ambientales. Así como también, se fundamentó en los requisitos exigidos para declarar dicha calamidad contemplados en el artículo 59 *ibídem*.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 025 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni a ningún otro, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley, y precisamente pueden emplearse en medio situaciones como las que se están viviendo.

Ahora bien, es incuestionable que el fundamento principal del decreto objeto de estudio, constituye aquellas facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes contenidas en la Ley 1523 de 2012, la cual regula la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece, entre otras, las condiciones para la declaratoria de calamidad pública, por tanto, el objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión, es la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Alvarado, medida que fue expedida ante la condición de autoridad administrativa y de policía que goza el Alcalde Municipal, expresamente tal como lo preceptúa el numeral 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución en concordancia los artículos 49 y 95 numeral 2 *ibídem*, así como también, aunque no fueron invocadas en el decreto objeto de estudio, por las facultades desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), comoquiera que el alcalde municipal como autoridad local debe preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes del Municipio de Alvarado, al ser la salubridad pública, definitivamente, un factor que integra el orden público que

como se indicó, es responsabilidad directa del Alcalde Municipal de Alvarado, tal como lo precisó también la Ley 1523 de 2012 en materia de gestión del riesgo, cuando en el ámbito territorial, establece que se otorga funciones específicas a los Alcaldes y Gobernadores, las cuales se ilustrarán a continuación, únicamente, respecto de los alcaldes municipales:

“Como conductor del desarrollo local, “es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.” (Artículo 14)

En ese sentido, el artículo 14 de la Ley 1523 identifica al Alcalde en su calidad de conductor del desarrollo local, como el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, lo que se acompasa con lo dispuesto por los artículos 311 de la Constitución Política y 1° de la Ley 136 de 2 de junio de 1994, que definen al Municipio como la entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado, cuya finalidad es prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, buscar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población de su territorio, y, específicamente según el decreto objeto de análisis, facultades que puede aplicar para afrontar la seria y grave amenaza que genera los efectos adversos del Coronavirus COVID-19, por lo que el alcalde activó sus facultades ordinarias a través de los mecanismo del gestión del riesgo y declaró la calamidad pública, y así claramente lo justificó en los siguientes términos:

(...)

Que para afrontar la emergencia el municipio de Alvarado deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos biomédicos y elementos de protección personal.

Que se requiere un fortalecimiento de la infraestructura y dotación hospitalaria para atender la eventual contingencia en salud.

Que el Municipio de Alvarado, cuenta con infraestructura hospitalaria, pero la misma debe dotarse para atender la emergencia descrita.

Que mediante reunión extraordinaria de 20 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres votó unánimemente por parte de los asistentes y se recomendó la declaratoria de situación de calamidad pública, en busca de fortalecer y de garantizar la prestación del servicio esencial de salud en el Municipio de Alvarado, procurando minimizar los efectos de la pandemia declarada por la OMS relacionada con el coronavirus COVID-19.

Que se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Departamental para minimizar los efectos negativos en la salud de los boyacenses con ocasión al coronavirus COVID-19.

(...)

Lo anterior significa, que el Alcalde de Alvarado utilizó el régimen especial, pero no excepcional, para las situaciones de desastre y calamidad pública previsto en el Título VII de la Ley 1523 de 2011, en donde se incluyen una serie de habilidades y alternativas de orden principalmente administrativo, tales como, la generación y plan de acción específico para atender la situación generada por el Coronavirus COVID-19, gestiones y operaciones presupuestales, actividades de contratación, entre otras, gestiones previstas en la Ley 1523 de 2011, tal como lo previó en los numerales del Decreto No. 025 de 2020.

Conforme lo anterior, podemos aseverar que lo indicado en el Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020, no constituye una facultad extraordinaria originada en el estado de excepción, sino que es la aplicación de lo señalado en la Ley 1523 de 2012, encontrándose dentro de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Analizado desde otro punto vista, la Sala se pregunta, si la declaratoria de calamidad pública decretada en el acto que es objeto de análisis está supeditada al estado de excepción, es decir, que de no haberse expedido los Decretos 417 de 2020, el Alcalde del Municipio de Alvarado (Tolima) no hubiese podido expedir el Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020. En caso de ser afirmativo este cuestionamiento, no habría duda en concluir que el decreto objeto de análisis, desarrolla los decretos legislativos antes mencionados, pero, si la respuesta es negativa, implicaría que tal facultad no desarrolla ni se origina en los mencionados actos.

Tal como se ha explicado, para la Sala no se desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que la respuesta es negativa, debido a que en primer lugar, el Decreto No. 025 de 20 de marzo de 2020, tuvo como fundamento normativo, las siguientes disposiciones: “*artículos 1, 2, 11, 49, 209, y 315 de la Constitución Política de 1991, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y artículos 57, 59, 61, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012*”, lo que quiere decir que tuvo como base las facultades ordinarias del representante legal del ente territorial.

Así mismo, porque en la parte resolutive del acto administrativo es evidente que el Alcalde del Municipio de Alvarado (Tolima), declaró la calamidad pública para conseguir los insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de los pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, así como para fortalecer la infraestructura y dotación hospitalaria con fundamento en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012; por lo cual, podemos aseverar que no estamos frente al ejercicio de facultades derivadas de los decretos legislativos proferidos en razón de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, sino de las que la Constitución y la Ley le ha permitido realizar como representante legal de un ente territorial.

En conclusión, el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 025 del 20 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial y la continuación ante la reactivación laboral de trabajo en casa, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011⁷.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y siguientes – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria

⁷ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)

generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y subsiguientes – *uso de medios tecnológicos, trabajo en casa* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente al Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Alvarado (Tolima).

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados⁸,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

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

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

⁸ Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.