



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00205
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 043 de 24 de marzo de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Dolores (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 30 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 043 de 24 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria con ocasión a la situación epidemiológica causada por el Cononavirus (COVID-19), 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. 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Dolores (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

“DECRETO No. 043
(24 de marzo de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA CON OCASIÓN A LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID.19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

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, en virtud de la situación sanitaria. epidemiológica causada por el coronavirus (COVID19). que se presenta a nivel mundial, nacional, departamental el cual se encuentra en constante evolución poniendo en riesgo la salubridad de la población que había 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 aislamiento.

Que el artículo 2° de la Constitución Política, establece que las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas. residentes en Colombia en su vida, honra, bienestar, 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 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 1001 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 la parte motiva del Decreto 417 de 2020, el Presidente de la Republica, señalo 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 la Organización Mundial de la Salud informo la ocurrencia de casos de infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronavirus (SARS-COV2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre de 2019, y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS genero la alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.

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

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

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

Que el Gobierno Nacional mediante la Resolución 380 de marzo 10 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social adopto medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID-19.

Que mediante la circular No. 0018 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adopto medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID-19.

Que la organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo del 2020, categorizo el COVID-19 como una pandemia y lo clasifico como una emergencia de salud pública de interés intencional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber de actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.

Que mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adopto medidas para hacer frente al virus.

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 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 República.

Que el referido decreto, señaló en el párrafo 10 del artículo 20, 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, en consecuencia, de lo anterior, el Gobernador del Tolima expido 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 mediante Decreto Departamental No.321 de marzo 21 de 2020, se extendieron las medidas adoptadas mediante el Decreto No.305 del 19 de marzo de 2020 hasta el día martes (24) de marzo hasta las (23:59) horas.

Que mediante Decreto No. 457 de marzo 22 de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que mediante el Decreto No. 457 de Marzo 22 de 2020, el Gobierno Nacional Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y dicta otras disposiciones.

Que a su vez el Gobierno Departamental, mediante Decreto No.0322 de Marzo 23 de 2020, adoptadas las medidas transitorias para garantizar el Orden Público en el Departamento del Tolima en virtud de la Calamidad Pública y Emergencia en Salud decretada en el Departamento del Tolima, con ocasión del coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto Municipal 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 Ja situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).

Que mediante Decreto Municipal 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 mediante el Decreto Municipal No. 041 del 20 de marzo de 2020, 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).

Que mediante el Decreto Municipal No. 042 del 23 de marzo de 2020, se prorroga los efectos del decreto Ne 041 del 20 de marzo de 2020.

Que este despacho adoptara en el municipio de Dolores las instrucciones de orden público decretadas por el señor Presidente de la Republica así mismo las adoptadas por el Gobernador del Tolima.

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el municipio de Dolores Tolima, a partir de las (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID19).

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de Dolores Tolima, con las excepciones previstas en el artículo 20 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad: alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros, ordenadores de pagos y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieran asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones medicas de la Organización Panamericana de la Salud-OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección

y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos en tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia incluida las de emergencias veterinarias.*

9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

10. *La cadena de producción almacenamiento, transporte comercialización y distribución de: Insumos para producir bienes de primera necesidad (II) Bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población. (III) Alimentos y medicina para mascotas, y demás alimentos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímico- fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas; productos agropecuarios piscícolas y pecuarios y alimentos para animales mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad será mercados de abastos, bodegas, mercados supermercados mayoristas y minoristas y mercados al dental en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19) y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del estado.*

14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa d del coronavirus (COVID-19).*

15. *Las actividades de las fuerzas militares, la policía nacional y organismos de seguridad del estado, así como de la industria militar y de defensa.*

16. *Las actividades de los puertos de servicios público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

18. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales y las obras de infraestructura que no puedan suspenderse.*

19. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*

20. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

21. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19).*

22. *El funcionamiento de la infraestructura crítica, computadores, sistemas computacionales. red de comunicación, datos e información cuya instrucción o interferencia pueda debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

23. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico, y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y de seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y empresas que presten servicio de limpieza y aseos en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de trata el presente artículo.*

25. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: I. Servicios públicos de acueductos, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (Recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); II. De la cadena logística de insumos suministros para la producción, abastecimiento, importación, exportación y suministro de Hidrocarburo, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo-GLP,- III. De la cadena logística de insumos suministros para la producción el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales iv. Servicios de internet y telefonía.*

26. *La prestación de servicios bancarios y financieros, operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

27. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

28. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo de la población en virtud de programas sociales del estado y de personas privadas.*

29. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

30. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas del sector público o privado que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

31. La intervención de obras civiles y de construcción las cuales por su estado de avance de obra o de sus características presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reformamiento estructural.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódico, sociales —BEPS—, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de seguridad social y protección social.

33. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19).

34. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19).

PARÁGRAFO PRIMERO: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral segundo y tercero.

PARÁGRAFO TERCERO: Cuando una persona de las relacionadas en el numeral cuarto deba salir de su lugar de residencia o aislamiento podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

PARÁGRAFO CUARTO: Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a la mascota o animales de compañía.

ARTÍCULO TERCERO: Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19) y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, almacenamiento y logística para la de carga de importaciones y exportaciones.

ARTÍCULO CUARTO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO QUINTO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el presente Decreto derogan las anteriores disposiciones que le sean contrarias.

ARTÍCULO SEXTO: Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo

ARTÍCULO NOVENO: El presente acto administrativo rige a partir de su expedición.

Dado en Dolores-TOLIMA, a los Veinticuatro (24) días del mes de marzo del año 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR GIOVANNY HERRERA PEÑA
Alcalde Municipal"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 4 de mayo 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 el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

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

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

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

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentran suscrito por el Alcalde Municipal, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos. En cuanto al segundo requisito, señaló que era un acto de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos. Actos que fueron expedidos por el Alcalde Municipal en ejercicio de la función administrativa de la cual es titular y durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020.

En cuanto al tercer presupuesto, indicó que no se encuentra cumplido, toda vez que, si bien el acto fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se puede afirmar que el mismo conlleve el desarrollo del decreto mediante el cual se declaró el estado de excepción o alguno de sus decretos legislativos, todo lo contrario, advierte que estos fueron dictados en ejercicio de las facultades conferidas por la constitución y la Ley, sin hacer referencia a decreto legislativo alguno.

Al respecto, resalta el Ministerio Público que cambia su posición, debido a que en anteriores conceptos dejó planteado la posibilidad que la entidad territorial desarrollara de forma directa el decreto que declaraba el estado de excepción, para caso de autor el Decreto No. 417 de 2020; sin embargo, luego de analizar con mayor detenimiento

este aspecto, consideró que en realidad la facultad para desarrollar el decreto que declara el estado de excepción se encuentra a cargo exclusivamente del Gobierno Nacional, quien lo realiza a través de decretos legislativos, mediante los cuales adopta en realidad las medidas para conjurar el estado de excepción. De tal manera que el desarrollo permitido a las entidades del orden territorial a través de medidas de carácter general, es el de los decretos legislativos.

En ese orden, aseguró que la sola remisión que se haga en el acto expedido por la entidad territorial al decreto No. 417 de 2020, no sirve de fundamento suficiente para tener por cumplido este requisito, en cuanto a se refiere al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el medio del control inmediato de legalidad.

Bajo esa consideración, afirmó el Procurador que el Decreto No. 043, también remite a los decretos 418 y 457 expedidos por el Gobierno Nacional los días 18 y 22 de marzo de 2020, sin embargo, es claro que estos decretos no tienen la condición de ser decretos legislativos, lo cual queda en evidencia al analizar su motivación constitucional, en la medida que no se remiten a los artículos 212 a 216 de la constitución que regulan los estados de excepción. Además, asegura que bien estos decretos están suscritos por varios ministros y hasta un director de departamento administrativo, la realidad es que no se encuentran suscritos por los 18 ministros del despacho, tal como lo exige la constitución nacional para los decretos legislativos. El incumplimiento de estos requisitos impide que los decretos 418 y 457 de 2020 puedan ser considerados como decretos legislativos; de tal manera que la cita que de ellos realiza el decreto No. 043 no convierte a este último en un acto objeto del control inmediato de legalidad.

En ese orden, resalta que es claro que el fundamento de las decisiones tomadas en el Decreto No. 043 por parte del Alcalde Dolores, corresponden a facultades ordinarias que le han sido conferidas para que sean ejercidas en cualquier momento, y no necesariamente durante un estado de excepción. Por esas razones, concluye el Procurador que no se cumple con el tercer requisito, y por ello, debe adoptarse una medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto mediante el cual se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, decidiendo en consecuencia no avocar, o, deberá declararse inhibido para pronunciarse de fondo del presente trámite judicial.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

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

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 043 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Dolores (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos

expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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)

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. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 043 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Dolores (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. 043 del 24 de marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se ordenaron varias medidas policivas y acciones para la preservación de la vida y la mitigación del virus coronavirus COVID-19, entre ellas, la limitación totalmente de la libre circulación de personas y vehículos al decretar el aislamiento preventivo obligatorio en el periodo del 25 de marzo al 13 de abril de 2020; prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Dolores (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

El Decreto No. 043 del 24 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Dolores (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que

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

debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 043 de 2020, las cuales también fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 043 de 24 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, **i)** el Decreto 417 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, así como se indicó que la medida señalada por la Organización Mundial de la Salud era el “distanciamiento social y aislamiento”; **ii)** que el 30 de enero de 2020 el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió declaración de emergencia de salud pública de interés internacional – alerta mundial -, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda; **iii)** la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, adoptó medidas preventivas y sanitarias en todo el país; **iv)** la Circular 018 del 10 de marzo de 2020, expedida el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó medidas preventivas, sanitarias, de aislamiento y cuarentena por causa del COVID-19; **v)** que la Organización Mundial de Salud, catalogó el COVID-19 como una emergencia en salud pública, por ello, declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote de COVID-19 era una pandemia, esencialmente por su velocidad en la propagación; **vi)** 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; **vii)** el Decreto No. 292 de 16 de marzo de 2020, expedida por el Gobernador del Departamento del Tolima, declaró la Emergencia Sanitaria en Salud en el departamento; **viii)** el Decreto No. 418 de 18 de marzo de 2020, en el cual se dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objetivo de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos estará en cabeza del Presidente de la República, así como que cualquier medida de orden público en los territorios debería ser coordinadas con presidencia; **ix)** el Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Departamental del Tolima , instó a los alcaldes de los municipios del departamento, a decretar toque de queda tanto en el área urbana como rural; **x)** el Decreto No. 321 de 21 de marzo de 2020, a través del cual se extendieron las medidas contenidas en el Decreto 305 de 2020 sobre el aislamiento; **xi)** el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas personas a partir del 25 de marzo al 13 de abril de 2020; **xii)** el Decreto No. 322 de 23 de marzo de 2020, a través del cual el Gobernador del Tolima adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en virtud de la calamidad pública y emergencia en salud del departamento; **xiii)** el Decreto Municipal No. 038 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas sanitarias y de policía en el Municipio de Dolores; **xiv)** el Decreto Municipal No. 040 del 19 de marzo de 2020, se declaró la situación de calidad pública en el Municipio de Dolores; **xv)** el Decreto No. 041 del 20 de marzo de 2020, a través del cual el Alcalde de Dolores declaró el toque de queda y se adoptaron medidas sanitarias para garantizar el orden público, al igual, que el Decreto 042 que prorrogó las medidas del aludido decreto.

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 49 ibídem, salud y el saneamiento básico como servicios públicos que deben ser garantizados a todas las personas; **iii)** artículo 209 superior, por medio del cual establece la función administrativa está al servicios de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en principios constitucionales; **iv)** artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **v)** la Ley 715 de 2011, señala como competencia de los municipios ejercer la vigilancia y control sanitario en su jurisdicción; **vi)** la Ley 1523 de 2012⁷, en la cual se establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, así como que son los jefes de la administración local; **vii)** Ley 1801 de 2016⁸ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 043 de 2020, el Alcalde Municipal de Dolores dispuso las siguientes medidas: 1) Aislamiento preventivo obligatorio del 25 de marzo al 13 de abril de 2020, por ello, limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio de Dolores, excepto los casos previstos en el mismo artículo segundo del decreto objeto de estudio; 2) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 12 de abril de 2020.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 043 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley, especialmente, la facultades de autoridad de policía, pues a pesar de que se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental, no corresponde a actos que estén desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción. Sumado a ello, esta conclusión se refuerza aún con más claridad a través de la lectura artículo quinto del mismo Decreto No. 043 de 2020, al señalar que **“Las medidas sanitarias y de policía previstas en el presente decreto derogan las anteriores disposiciones que le sean contrarias”**

Ahora bien, comparte esta Sala Plena el criterio expuesto por el Ministerio Público al concluir que los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, y el 457 del 22 de marzo de 2020, no son Decretos Legislativos: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

Además de ello, al analizar con detenimiento el Decreto 418 de 2020, se puede observar que el mismo fue expedido en razón a la emergencia decretada por el Ministerio de Salud, y, en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los alcaldes y gobernadores, conforme al principio de colaboración armónica entre el

⁷ “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”

⁸ Artículos 14 y 202

Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, sumado a que en material de orden público los Gobernadores y Alcaldes, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

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

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

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

(...)

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

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

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

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

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

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

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

(...)”

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

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

- 1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.*
- 2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.*
- 3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.*
- 4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”*

Lo mismo sucede con el Decreto No. 457 de 2020 que se fundamenta en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303, 315, y facultades fijadas en las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016, 1751 de 2015.

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

De acuerdo con ese razonamiento, puede concluirse lo mismo de los Decretos Nos. 292 del 16 de marzo de 2020, 305 del 19 de marzo de 2020, 321 del 21 de marzo de 2020, 322 del 23 de marzo de 2020, expedidos por el Gobernador del Tolima, en los que también se fundamenta el Alcalde Municipal de Dolores (Tolima) para adoptar las medidas del acto objeto de estudio; respecto de los cuales, se evidencia se adoptaron unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud declarada por este departamento con ocasión del coronavirus COVID-19, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Gobernador según el artículo 305 de la Constitución Política, las Leyes 9 de 1979, 715 de 2001, 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 14 y 202 de esta última disposición, por lo que el origen de estas facultades no deviene en forma exclusiva de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Dolores hizo uso de sus facultades ordinarias como primera autoridad de policía que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, la medida de restricción y circulación de personas y vehículos para aplicar el aislamiento preventivo obligatorio, así como la prohibición de bebidas embriagantes en espacios abierto y establecimientos de comercio.

En conclusión, acogiendo el concepto del Ministerio Público el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de

procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 043 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 luego ante la reactivación el 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 2011⁹.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y siguientes – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y subsiguientes – *uso de medios tecnológicos, trabajo en casa* -, proferidos 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 No. 043 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Dolores (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

⁹ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

Los Magistrados¹⁰,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

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

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

¹⁰ 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.