



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

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

REFERENCIA No.: CA-00225
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE HONDA
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 062 de 11 de abril de 2020
ASUNTO: Por medio del cual se adopta en el Municipio de Honda el Decreto 531 de 2020.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 062 de 11 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (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 11 de mayo de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 062 de 11 de abril de 2020, “*Por medio del cual se adopta en el Municipio de Honda el Decreto 531 de 2020.*” 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. 062 de 11 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

“DECRETO 062
ABRIL 11 DE 2020

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EN EL MUNICIPIO DE HONDA EL DECRETO 531 DE 2020.

El Alcalde Municipal de Honda, en desarrollo de las facultades de que tratan el artículo 315 de la Carta Política y los artículos 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 y los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 y 531 del 8 de abril de la presente anualidad y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que 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, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República (i) 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, (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020, el presidente de la República reguló la forma en la cual las autoridades públicas pueden dictar medidas transitorias en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19, estará en cabeza presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó: (i) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República 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, (ii) la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 12 de abril de 2020, (iii) la suspensión de transporte doméstico por vía aérea hasta el 13 de abril de 2020, salvo por emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía; y caso fortuito o fuerza mayor.

Que en el mismo Decreto 457 de 2020, en su artículo 3, se señalaron 34 actividades cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

Que mediante Decreto Presidencial 531 del 8 de abril de 2020, por medio del cual "se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", se dispuso en su artículo 1°. "Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-I a efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

El mismo Decreto 531 del 8 de abril de 2020, establece en su artículo 2°. La obligación para los gobernadores y alcaldes en el sentido de adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio,

Que de conformidad con lo expuesto:

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: ACOGER en el ámbito territorial de Municipio de Honda, la medida de aislamiento preventivo obligatorio establecida en el decreto 531 del 8 de abril de 2020, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-I.

ARTÍCULO SEGUNDO: Con el objeto de dar cabal ejecución a la medida de aislamiento preventivo de que trata el artículo anterior, se mantiene la vigencia de las disposiciones transitorias decretadas por la Alcaldía Municipal, contenidas en los Decretos 042, 043, 046, 047, 049, 051, y 054 de marzo de 2020.

ARTICULO TERCERO: Coordinar con las autoridades de policía las acciones requeridas para el cabal cumplimiento del Decreto Presidencial 531 del 8 de abril de 2020.

Publíquese y Cúmplase.

Dado en Honda a los 11 días del mes de abril de 2020.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

RICHAR FABIÁN CARDOZO CONTRERAS"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 11 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 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. Luego, indicó que el 18 de marzo el Presidente de la República expidió los Decretos 418 y 420, por los cuales se impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria; de igual manera el 22 de marzo de 2020, se emitió 457 con fundamento en el numeral 4 del artículo 189, 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Así mismo, señaló que el 8 de abril de 2020 el Presidente expidió el Decreto No. 531 de 2020, en donde también se impartieron instrucciones en materia de orden público, y tuvieron como referentes los decretos 418, 420, y 457 de 2020.

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, 420, 457, y 531 de 2020, los cuales no pueden considerarse formalmente decretos legislativos, pues fueron expedidos con fundamento en facultades propias y no las proferidas como consecuencia del Estado de excepción.

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 adoptan medidas sanitarias y de policía con el fin de atender la situación del Covid-19 en la jurisdicción del Municipio de Honda, tomando como fundamentos normativos disposiciones relacionadas con facultades de policía administrativa ordinarias, resaltando las contenidas en las Leyes 1801 de 2016 y 1551 de 2012, y concretamente el decreto nacional 531 de 2020, lo que a juicio del Ministerio Público no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas, y por tanto, se justa a los parámetros de la función administrativa.

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, 420, 457 de marzo de 2020 y el 531 de abril de 2020 se expidieron como fundamento de facultades ordinarias propias de la función de policía.

De ahí que, resaltó que con antelación desde el día 12 de marzo de 2020 se había declarado por el Ministerio de Salud la Emergencia Sanitaria con fundamento en lo establecido en el art. 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 292 del 16 de marzo emanado del 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 (medidas sanitarias de orden público), son medidas adoptadas que resultan compatibles con las facultades ordinarias de policía administrativa que en este tipo de eventos pueden adoptarse, sumado a que el decreto 531 de 2020 no tiene el carácter de legislativo, 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 sí acogiera la tesis que propugna cierto sector doctrinal de considerar decretos como el 418, 420, 457 y 531 de 2020 “materialmente legislativos” pese a que formalmente no lo sean, observó esa Procuraduría que estos frente al tema del orden público, tan solo reiteran lo ya consagrado en el Art. 296 de la Constitución Política que fue analizado en la parte motiva de este concepto, estableciendo tan solo como novedad el deber de comunicación de las decisiones adoptadas por Alcalde y Gobernadores con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 al Ministerio del Interior y su coordinación previa con la fuerza pública. Por tanto, estos exclusivos aspectos serían los únicos que emanarían de los decretos

mencionados en el marco de las facultades excepcionales y sujetarían el acto municipal materia de análisis.

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. 062 del 11 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (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

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.

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 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,

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

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. 062 del 11 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Honda (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. 062 del 11 de abril 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, el aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 al 27 abril de 2020, limitó totalmente la circulación de personas y vehículos en el Municipio dentro de ese período; disposiciones normativas que están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Rioblanco (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. 062 del 11 de abril de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Honda (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 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. 062 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. 062 de 11 de abril de 2020, se observa que tuvo como sustento: *i)* el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República reguló la forma en la cual las autoridades públicas pueden dictar medidas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República, al igual que las disposiciones del Presidente se aplicarán de manera inmediata y preferentes a la emitidas por Gobernadores y Alcaldes; *ii)* el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia entre el 25 de marzo al 13 de abril de 2020, señalando 34 actividades cuyo desarrolló se permitiría durante la medidas de aislamiento, se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 12 de abril, y la suspensión de transporte

doméstico por vía área hasta el 13 de abril; **iii)** el Decreto No. 531 de 8 de abril de 2020, en el que el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre 13 al 27 de abril de 2020.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** 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; **ii)** literal b) numeral 2° del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el cual modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece que los alcaldes ejercerán las funciones que le asigna la Constitución, la Ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que fueren delegadas por el Presidente, especialmente en relación con el orden público, y facultades para conservar el orden público conforme la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador; **iii)** Ley 1801 de 2016⁷ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que son autoridades de Policía, entre otros, el Presidente de la República, los gobernadores y alcaldes distritales y municipales – artículo 198 -; corresponde al Presidente de la República ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas y los deberes conforme la Constitución y la ley, puede tomar medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional – artículo 199 -; le corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimientos de la convivencia - artículo 201 y 205 -.

De acuerdo a estos fundamentos constitucionales y legales, en el Decreto No. 062 de 2020, el Alcalde Municipal de Honda dispuso las siguientes medidas: 1) adoptarse las instrucciones y medidas que en materia de orden público fijó el Presidente de la República en el Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020; 2) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas la personas del municipio e inspección de Herrera y veredas aledañas a partir del 13 de abril hasta el 27 de ese mismo mes; 3) limitó la circulación de las personas y vehículos durante ese periodo, salvo las excepciones que fueron debidamente descritas en el Decreto 531 de 2020.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 062 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 nacional, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

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, 457 del 22 de marzo de 2020, y 531 del 8 de abril 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 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

⁷ Artículos 14 y 202

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 adicione.

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 457 y 531 de 2020, es posible concluir que no fueron expedidos 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 189 numeral 4 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.”*

Especialmente, se fundamentan en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 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.

En ese orden, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Honda 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 de circulación de personas y vehículos y aislamiento preventivo obligatorio, las cuales se fundaron en las facultades ordinarias atribuidas al Alcalde según el artículo 315 de la Constitución Política, las Leyes 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015, y la Ley 1801 de 2016, especialmente en sus artículos 201 y 205 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 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. 062 de 11 abril 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 después la reactivación de actividades judiciales bajo la modalidad 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 2011⁸.

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 subsiguientes – *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 siguientes – *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 No. 062 del 11 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Honda (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 Magistrados⁹,

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 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. (...)"

⁹ 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.