



República de Colombia
Rama Judicial
Tribunal Administrativo del Tolima
Mag. José Aleth Ruiz Castro

Ibagué, tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

Referencia N°:	CA-00018.
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite:	ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ
Actos Administrativos:	Decreto N°. 1000-0216 del 22 de marzo de 2020.
Asunto:	Pico y cédula - COVID-19.

I- ASUNTO

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

II- ANTECEDENTES

EL MUNICIPIO DE IBAGUÉ - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial - Reparto copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 1000-0216 del 22 de marzo de 2020, a fin de ser asignados al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

1. Acto sometido a control:

Se trata del Decreto 1000-0216 del 22 de marzo de 2020 que dispone lo siguiente:

*DECRETO N°. 1000-0216
(22 de marzo de 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN LA CIUDAD DE IBAGUÉ EN VIRTUD DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA"

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

CONSIDERANDO

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

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

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

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

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

Que el artículo 12 de la ley 1523 de 2012, menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son "conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción"

Que, en suma a lo anterior, el artículo 202 de la ley 1801 de 2016, atribuye competencia extraordinaria de Policía a los Gobernadores y Alcaldes para que ante situaciones de emergencia y calamidad, que amenacen o afecten a la población y en aras de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad entre otras, ordenen o impongan las medidas descritas en el citado artículo.

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

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

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

Que el señor Gobernador en cumplimiento de la Circular Externa No. CIR2020-25-DMI-1000 del 19 de marzo de 2020, remitió proyecto de Decreto para adoptar medidas de orden público en el marco del Decreto Nacional No. 418 de 2020 al Ministerio del Interior, quien impartió aprobación a lo dispuesto en referido proyecto de acto a través del correo covid@mininterior.gov.co, teniendo en cuenta que estas medidas cumplen con los criterios de coordinación y proporcionalidad dictadas por el Gobierno Nacional.

Que en consecuencia de lo anterior el Gobernador del Tolima expidió el Decreto No. 305 del 19 de marzo de 2020, quien insta a los Alcaldes Municipales del Departamento a tomar una serie de medidas del orden público.

Que el Ministerio del Interior, igualmente a través del correo correocovid@mininterior.gov.co, consideró que el Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde de Ibagué cumpla con los criterios de coordinación y proporcionalidad.

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

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

Que de acuerdo con correo remitido por el Ministerio del interior el 21 de marzo de 2020, la medida adoptada en el decreto antes mencionado, cumple con los criterios de coordinación y proporcionalidad previsto en el Decreto 418 de 2020, por lo que su implementación podrá ser acogida en la ciudad de Ibagué.

Que este despacho adoptará en el municipio las medidas de orden público decretadas por el señor Gobernador del Tolima y por consiguiente, declaró la extensión de las medidas adoptadas en el Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020 a través del Decreto 1000-0215 del 22 de marzo de 2020.

Que teniendo en cuenta la medida de extensión de la restricción de circulación de personas y vehículos de que trata el Decreto No. 1000-0215 del 2020, se debe establecer el mecanismo de ingreso de vehículos y personas durante el día 23 y 24 de marzo de 2020.

Que teniendo en cuenta que el Presidente de la República en alocución del 20 de marzo de 2020, dispuso "En desarrollo del Estado de Emergencia, aplicaremos un Aislamiento Preventivo Obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas. Esta decisión no suspende ni de ninguna manera altera los simulacros de aislamiento preventivo que se encuentran en curso.

Que el jefe de Estado explicó que la medida del Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional "busca que, como sociedad, nos protejamos, garantizando el abastecimiento de alimentos, el acceso a los medicamentos la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, así como de aquellos indispensables para el funcionamiento de la sociedad".

Que, en el mismo sentido, el Mandatario destacó que se trata de "una medida para la salud y para la vida", y señaló que la decisión fue "pausada y estructurada de la mano de expertos, y son medidas también para proteger a los más vulnerables".

Que teniendo en cuenta el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas, se requiere ampliar las excepciones a la restricción de circulación de personas y vehículos señalados en el Decreto No. 1000-02011 del 2020 aprobado por el Ministerio del Interior en correo enviado el 21 de marzo de 2020 desde las 16:36 horas a través de la cuenta electrónica covid19@mininterior.gov.co

Que, por lo anteriormente expuesto este despacho,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ingreso de Vehículos y Personas. Se permitirá el tránsito de vehículos y personas a la ciudad de Ibagué, los días lunes 23 y martes 24 de marzo de 2020, exclusivamente por razones de fuerza mayor, de reunificación familiar y descargue de mercancías diferentes a las exceptuadas en el Decreto 1000-0211 de 2020, bajo las siguientes reglas:

1. Ingreso de vehículos: Entre las 10:00 del lunes 23 de marzo y hasta las 23:00 horas del martes 24 de marzo de 2020 exclusivamente vehículos de carga
2. Salida de Vehículos: Entre las 10:00 y las 18:00 del lunes 23 de marzo de 2020 los vehículos particulares de placas pares.
3. Salida de Vehículos: Entre las 6:00 horas y las 18:00 horas del martes 24 de marzo de 2020 vehículos particulares de placas impares.

La salida del perímetro urbano de Ibagué sólo se permitirá a vehículos de carga, y vehículos particulares necesarios para aquellas personas que acrediten el retorno a su lugar de domicilio.

La operación permitida sólo es de salida de la ciudad de Ibagué o tránsito con destino a otra ciudad por las vías nacionales ubicadas en el municipio.

PARÁGRAFO: El Terminal de Transporte no prestarán servicio en los horarios establecidos en el presente artículo, y durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República.

El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el periodo que comprende este artículo, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano. Se autorizará el paso por las vías del orden nacional que se encuentran en el territorio municipal para garantizar la circulación intermunicipal entre ciudades.

ARTÍCULO SEGUNDO: Durante el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23 y 59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas, quedan exceptuadas las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

- Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, mayor a dieciocho (18) años. En el caso de que el núcleo familiar lo componga personas mayores de 70 años, podrá desplazarse cualquiera de ellos para su abastecimiento de bienes y consumo y primera necesidad. El desplazamiento de esta única persona, no podrá realizarse en vehículos particulares.
- Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.
- Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales.
- Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.

- Orden público, seguridad general y atención sanitaria.
- Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.

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

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

- Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliar de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
- Abastecimiento y distribución de combustible.
- Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.
- Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.
- Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de elementos de primera necesidad, alimentos preparados y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas, quienes deberán estar plenamente identificados.
- La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, y servicios de telecomunicaciones, call center, redes y data center, debidamente acreditadas.
- La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.
- La prestación de servicios de operación indispensables de hoteles, Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.
- La prestación de servicios bancarios, transacciones, giro de recursos y financieros.
- El ingreso y salida de carga desde y hacia el Aeropuerto Perales de la Ciudad.
- El transporte de animales vivos y productos perecederos.
- La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja Defensoría del Pueblo Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal.
- Servidores públicos de las diferentes entidades públicas, para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de calamidad pública y recolección de datos. Para ello, deberá acreditar el correspondiente carnet y/o permiso para la movilización en vehículo propio.
- Personal de empresas y entidades públicas y privadas necesario e indispensable para atender asuntos relacionados con liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidad de teletrabajo y trabajo en casa, pagos de seguridad social, para asegurar condiciones de cierre temporal de obras civiles y mantenimiento de condiciones de seguridad de establecimientos comerciales.
- De igual forma los servidores públicos y contratistas adscritos a entidades que presten servicios sociales, entre ellas; las Secretarías de Desarrollo Comunitario o Inclusión Social, Secretaría de Educación, Secretaría de la Mujer, Secretaría de Salud, Comisarías de familia, Inspecciones Permanentes de Policía en los horarios por turnos que establezca cada entidad.
- Personal que desarrolla las actividades que desde las entidades públicas se ejecuten tendientes a mitigar los efectos sociales, económicos, ecológicos y sanitarios de la emergencia. Para ello, se expedirá los correspondientes permisos.
- Por excepción y en los casos de sectores productivos, las diferentes Secretarías del Municipio, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes que no afecten el aislamiento preventivo.
- Los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio a cargo del instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF.
- Se autoriza el acceso público a los locales y establecimientos comerciales minoristas de alimentación bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, médicos, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, grifos y establecimiento de venta de combustible. La permanencia en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida debe ser la estrictamente necesaria para que los consumidores puedan realizar las adquisiciones de alimentos y productos de primera necesidad, quedando suspendida a posibilidad de consumo de productos en los propios establecimientos.
- Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.
- Los trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.

- Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7.
- Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada a la ciudad de Ibagué programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados con el documento respectivo, tales como pasabordos físicos o electrónicos, tiquetes, etc.
- Personal que labore en plantas de producción de alimentos y productos farmacéuticos.
- El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud. En estos casos se permite igualmente, el desplazamiento en vehículo particular.
- Una persona por núcleo familiar podrá sacar cuando sea necesario, en su entorno más inmediato, a sus mascotas o animales de compañía por un lapso no superior a 15 minutos.

PARÁGRAFO PRIMERO. Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El período de restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.

El Horario de carga de estos establecimientos continuará operando en el horario habitual.

ARTICULO TERCERO: Restricción de Circulación para Abastecimiento de la Población. Con el objeto de cumplir la medida de distanciamiento social y aislamiento preventivo obligatoria ordenada por el Presidente de la República, la persona autorizada por el núcleo familiar para su abastecimiento, deberá adelantar esta medida en las siguientes jornadas:

PICO Y CÉDULA PARA COMPRAS EN IBAGUÉ		
DÍA	CÉDULA TERMINA	HORARIO
LUNES	0 - 1	08:00 AM - 12:00 M
	2 - 3	02:00 PM - 06:00 PM
MARTES	4 - 5	08:00 AM - 12:00 M
	6 - 7	02:00 PM - 06:00 PM
MIÉRCOLES	8 - 9	08:00 AM - 12:00 M
	0 - 1	02:00 PM - 06:00 PM
JUEVES	2 - 3	08:00 AM - 12:00 M
	4 - 5	02:00 PM - 06:00 PM
VIERNES	6 - 7	08:00 AM - 12:00 M
	8 - 9	02:00 PM - 06:00 PM
SÁBADO	0 - 1 - 2	08:00 AM - 12:00 M
	3 - 4	02:00 PM - 06:00 PM
DOMINGO	5 - 6 - 7	08:00 AM - 12:00 M
	8 - 9	02:00 PM - 06:00 PM

Los campesinos sin restricción en el número de terminación de su cédula de ciudadanía, acudirán a su abastecimiento a los establecimientos de que trata este artículo los días viernes, sábado y domingo.

La persona del núcleo familiar que acuda a su abastecimiento a los supermercados o establecimientos de expendio de alimentos minoristas en la ciudad, deberá portar su cédula original de hologramas.

La presente medida es una restricción de circulación del ciudadano por lo que deberá mostrar ante las autoridades su cédula de ciudadanía. No se permitirá el desplazamiento en vehículos particulares.

PARAGRAFO: Los días lunes 23 y martes 24 de marzo de 2020 no aplicará la restricción de que trata este artículo.

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

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

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

ARTÍCULO SEXTO: Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en los artículos 35 num. 2, 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa) sin perjuicio de incurrir en la conducta punible de Violación de Medidas Sanitarias contemplado en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto 1000-0206 del 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente decreto, continuarán vigentes durante el término previsto en el artículo 1° del presente acto.

ARTÍCULO OCTAVO: Facúltase al Secretario de Movilidad o quien haga sus veces, para diseñar un protocolo para la prestación del servicio público de transporte colectivo o individual de pasajeros, respetando las medidas de distanciamiento social y aislamiento preventivo durante el término previsto en el artículo 2° del presente decreto.

ARTÍCULO NOVENO: El presente acto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto 424 de 2020 los cuales fueron aprobadas por el Ministerio del Interior en lo que refiere a su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO: Las medidas del presente acto fueron coordinadas por la Policía Nacional a través de la Secretaría de Gobierno.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Comunicar el presente acto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: El presente a partir de su expedición."

2.- Actuación procesal surtida.

Mediante auto del 27 de marzo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de diez (10) días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

2.1.- Concepto del Ministerio Público.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 27 Judicial II Administrativo rindió su concepto realizando un análisis juicioso de la legalidad de los actos analizados.

Consideró que conforme a los pronunciamientos del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad pende, en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, un factor de objeto y un factor de motivación o causa.

Así el Ministerio Público solicitó declarar la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto N°. 1000-0216 del 22 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Ibagué, toda vez que

dicho acto administrativo no es susceptible de dicho medio de control, por no cumplirse con el factor motivación o causa.

2.1.- Concepto del Ministerio del Interior.

Señaló que una vez revisado el contenido del acto administrativo, se advierte que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. Que por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

2. El Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley Estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.” (Resalta la Sala).

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado¹ ha definido como características esenciales del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrolla los decretos legislativos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control judicial correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto del Gobierno Nacional que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.
- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho², que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos y contra todos, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y por lo mismo no es óbice para que a

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

² Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Observado lo anterior, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado ha venido dejando claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

En consecuencia, debe precisarse, que el acto administrativo que aquí se analiza puede demandarse en acción de nulidad posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por cuanto, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

3. Del Estado de Excepción.

Desde los orígenes de la República siempre ha habido la idea que en momentos de crisis es necesario fortalecer los poderes del Presidente, así, los estados de excepción constitucional surgen como respuesta a tales circunstancias, como un mecanismo jurídico en virtud de la cual los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, pueden ser afectados, suspendidos o restringidos en su ejercicio, cuando concurra alguna causal que justifique tomar esta medida y se declare por la autoridades lo que la propia Constitución señale.

Así, la Constitución Política en su Título VII, Capítulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a tres situaciones particulares, en las cuales el Presidente de la República con la firma de todos de sus ministros, puede declararla, las cuales son:

- i) Estado de Guerra Exterior:** En aquellos eventos en que exista amenaza seria y grave contra la soberanía nacional, previsto, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.
- ii) Estado de Conmoción Interior:** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.
- iii) Estado de Emergencia:** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Esta figura jurídica, prevista en la Carta Política constituye un régimen especial concebido para afrontar escenarios de anormalidad institucional que demandan de medidas urgentes y extraordinarias en el actuar del Estado, dejando facultado al Presidente de la República para adelantar acciones y expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

En esta perspectiva, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a través del **Decreto 417**, dispuso **declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario**, contados a partir de la vigencia de este decreto, mecanismo previsto en el artículo 215 de la Constitución, en los siguientes términos:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, **podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.**

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, **señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo**, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”. (Negrilla y Subrayado de la Sala).

Como se extrae de la norma Constitucional, el estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, brinda instrumentos para conjurar

situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, pero como todos los estados de excepción, se debe cumplir unos requisitos formales y materiales que la propia Carta Política prevé, tanto para los decretos declaratorios, como para los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo.

Al respecto, del artículo 215 acabado de señalar se extraen como requisitos del Estado de Emergencia, entre otros, los siguientes: **i) Que su declaratoria debe ser suscrita por el Presidente de la República y todos sus ministros; ii) Que debe ser motivada, particularmente, en hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; iii) Que puede ser declarado hasta por periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario; iv) Que para su desarrollo podrán expedirse decretos con fuerza de ley, los cuales deben ser suscritos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros; v) Que los decretos legislativos que se profieran deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; vi) Puede establecerse nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente; vii) Debe señalarse el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias.**

Ahora bien, para el caso *sub examen* se tiene que a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

La misma Organización Mundial de la Salud señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control, y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

En consecuencia, que una de las principales medidas recomendadas 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.

En razón a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020**, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

4.- Los decretos legislativos.

Tal denominación se le atribuye a los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción, teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: *i)* La declaratoria del estado de excepción, que se hace por medio de un decreto legislativo y *ii)* La expedición de los distintos decretos legislativos que contienen las medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el estado de excepción.

Tales decretos deben cumplir sustantivamente el requisito de la conexidad, es decir, deben referirse, o al estado de guerra, o a la grave alteración del orden público, o a una situación de crisis económica, social o ecológica.

Como presupuesto de validez, los artículos 214-1 y 215 inciso segundo de la Constitución Política, imponen un requisito formal consistente en que **deben llevar la firma del Presidente y la de todos los ministros**, debiendo ser dictados durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y remitidos a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de su expedición.

Así entonces, a diferencia de los decretos leyes, los legislativos tienen por regla general control de constitucionalidad automático y excepcionalmente oficioso, puesto que, si el Gobierno faltare al deber de remisión, el Presidente de la Corte Constitucional deberá solicitar copia auténtica de los mismos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado.

Los decretos legislativos que se dicten en estado de guerra exterior y de conmoción interior son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y rigen mientras dure el estado de excepción. En el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, excepto cuando se trate de nuevos tributos o de variación de los existentes, evento en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de 2020³, preciso las **características generales que detentan los decretos legislativos**, así:

“- En cuanto a su forma

³ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, C.P. con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respetto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. *Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.”

Respetto a las características específicas de los decretos legislativos dictados por Emergencia Económica, Social y Ecológica, señaló:

(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, *esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.*

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, *pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:*

(a) *En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. (Subraya la Sala).

5. Acto administrativo objeto de análisis - Decreto N°. 1000-0216 del 22 de marzo de 2020.

En el *sub judice*, y de conformidad con lo analizado precedentemente, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima establecer, en primer lugar, los requisitos de procedencia del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N°. 1000-0216 del 22 de marzo de 2020 "*Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la ciudad de Ibagué en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República*", y en segundo lugar, en caso de ser procedente dicho control, efectuar el análisis formal y material de la legalidad de dicho acto administrativo.

5.1. Procedencia.

Para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N°. 1000-0216 del 22 de marzo de 2020 por parte de esta Corporación, se deben cumplir tres requisitos a saber: *i)* Que el acto sea expedido por una entidad territorial; *ii)* Que el acto sea de carácter general; y *iii)* Que él o los mismos provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

5.1.1. Que el acto sea expedido por una entidad territorial.

Sobre el particular tenemos que indudablemente nos encontramos ante un acto administrativo expedido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ – TOLIMA, como representante legal de la entidad territorial, de manera que se cumple este presupuesto.

5.1.2. Que se trate de un acto de carácter general.

El acto que se examina cobija a toda la población del MUNICIPIO DE IBAGUÉ, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal en toda su circunscripción territorial, en aras de garantizar el orden público en esta población, con ocasión del coronavirus COVID-19, luego se cumple también con este presupuesto.

5.1.3. Que el acto provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Si bien pudiese considerarse que el acto bajo análisis proviene del ejercicio de la de la función administrativa y de policía de la cual es titular el Alcalde Municipal, no ocurre lo mismo en relación con el requisito de ser desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Así, el ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ estableció en el acto que se examina, las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis sanitaria que describió, y dijo fundamentar su competencia “*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*”, así mismo en sus consideraciones se aludió el artículo 49 de la Constitución, el artículo 44 de la Ley 715 de 2011, artículo 5° de la Ley 1751, artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, los Decretos Departamentales N°. 305 del 19 de marzo de 2020, 321 del 21 marzo de 2020, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, los artículos 1° y 2° del Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, por lo que resolvió adoptar medidas como:

1. Limitar el ingreso y salida de vehículos y personas a la ciudad.
2. Enlistar las excepciones durante el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República.
3. Establecer el pico y cédula para el abastecimiento de la población.
4. Facultar al Secretario de Movilidad o quien haga sus veces para diseñar un protocolo para la prestación del servicio público de transporte colectivo e individual de pasajeros.

En consecuencia, es claro para el Tribunal que el Decreto Municipal N° 1000-0216 del 22 de marzo de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Ibagué, como primera autoridad de ese ente territorial, fue proferido al amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público, y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción como pasa a explicarse.

Revisadas las normas más relevantes señaladas en el marco normativo que motiva su expedición, tenemos:

*- Constitución Política:

“ARTICULO 2o. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

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

ARTICULO 209. *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

ARTICULO 315. *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

2. **Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador.** El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. (...)"

*- Ley 136 de 1994⁴ "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios":

"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.

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 90 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen. (...)"
(Negrilla y Subrayado de la Sala)

*- Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana":

"ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

⁴ Modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja. (...) (Negrilla y Subrayado del Tribunal).

- Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”:

“Artículo 1°. Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Artículo 2°. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:

2.1. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas. Las autoridades locales tendrán que adelantar las acciones que correspondan para vigilar el cumplimiento de la medida.

2.2. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

2.3. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

2.4. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional.

2.5. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

2.7. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

2.8. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir, en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

2.10. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

2.11. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

2.12. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

Parágrafo. Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. (...)" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En este mismo sentido, se tiene que el numeral 3° del artículo 315 la Constitución Política de 1991 facultó a los alcaldes de la atribución de dirigir la acción administrativa del municipio. Así mismo dispuso, que la potestad reglamentaria es una atribución Constitucional asignada de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución o puesta en marcha de las reglas y principios generales, con el propósito de precisar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten el funcionamiento de la ley, sin que en ningún caso ello conlleve a una modificación, ampliación o restricción de su alcance.

Así las cosas, las anteriores disposiciones normativas resultan suficientes, sin la necesidad de la declaratoria de un estado de excepción, para facultar a los alcaldes municipales ante situaciones como la actual pandemia provocada por el COVID-19, para que establezcan medidas como el toque de queda, a efectos de evitar y prevenir la masiva diseminación del Coronavirus COVID-19 en su municipio.

Si bien es cierto, en el decreto municipal que se analiza se citó el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, dicho decreto es el declaratorio del estado de excepción, que como como se indicó párrafos atrás en esta providencia, no hace nada distinto que atribuir el uso de las facultades que confiere el artículo 215 de la Constitución Política por el término de treinta (30) días calendario, es decir, otorgar al Presidente de la República con la firma de todos los ministros, la facultad de proferir decretos legislativos tendientes a tomar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, entre ellas las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo. Decretos legislativos que una vez proferidos serían los que permiten la procedencia del Control Inmediato de Legalidad que establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando las entidades territoriales o nacionales en virtud de ellos ejerzan función administrativa **en desarrollo de tales decretos legislativos**.

Se destaca lo indicado en el Auto Interlocutorio del 31 de marzo de 2020, proferido por el H. Consejo de Estado dentro del expediente N°. 11001-03-15-000-2020-00958-00, que citando la sentencia del 05 de marzo de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; indicó que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción; luego en el concepto de decretos legislativos no se incluye el Decreto que declara el Estado de Excepción, sino los que se expidan en ejercicio de la calidad de Legislador Extraordinario. Por lo cual, no por hacer referencia a la situación de crisis que lleva a la declaratoria del Estado de Excepción o al decreto que lo declara, todos los actos de carácter general son objetos del medio de control inmediato de legalidad. Solamente son objetos del medio de control inmediato de legalidad, los actos de carácter general proferidos en desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Recuérdese que el artículo 215 de la Constitución Política dispone que “...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días...”, y que: “...Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos...”, por lo que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 puntualmente reza 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”.

5.1.3.1. Decretos Legislativos expedidos como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19, declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se indicaron como motivos que justificaban la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, entre otros, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren adoptar por parte del Gobierno Nacional medidas inmediatas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.

- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.
- Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME.
- Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
- Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.
- Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.
- Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa
- Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- Acudir al procedimiento de contratación directa.
- Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas –IVA.
- Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

En tal virtud, el Gobierno Nacional ha venido profiriendo una serie de decretos legislativos en desarrollo del estado de excepción los cuales, para el caso puntual, resultan relevantes en aras de establecer la procedencia o no del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad, pues recuérdese, que este solo resulta procedente con relación a las medidas de carácter general que sean dictadas: *i)* En ejercicio de la función administrativa y *ii)* Como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional como desarrollo de la declaratoria del Estado de Excepción, hasta la fecha de expedición del acto que aquí se examina (20 de marzo de 2020), son por ejemplo los siguientes:

- Decreto Legislativo N° 434 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.*
- Decreto Legislativo N° 438 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.*
- Decreto Legislativo N° 439 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*

- Decreto Legislativo N° 440 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.
- Decreto Legislativo N° 441 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*.
- Decreto Legislativo N°. 444 del 21 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*.
- Decreto Legislativo N°. 458 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.
- Decreto Legislativo N°. 460 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.
- Decreto Legislativo N°. 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.

Como se aprecia, ninguno de ellos fue desarrollado con el Decreto Municipal N° 1000-0216 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde de la ciudad de Ibagué, al punto que ni siquiera se citaron en la parte considerativa de tal acto administrativo, ni menos aún los desarrolla en el ámbito municipal.

Por otra parte, el decreto municipal que se analiza, citó los decretos nacionales 418 del 18 de marzo de 2020⁵ *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”* expedido solo por el Presidente de la República y los ministros del Interior y Defensa; e hizo alusión al Decreto 420 del 18 de marzo de 2020⁶ *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, proferidos por Presidente de la República en compañía de los Ministros del Interior, Defensa, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación; decretos que al igual que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020⁷, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020⁸, el Decreto 536 del 11 de abril 2020⁹ y el Decreto 593 del 24 de abril del 2020¹⁰, entre otros, que si bien

⁵ Aquí se precisó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 estaría en cabeza del presidente de la República.

⁶ Aquí se establecieron instrucciones para ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores **en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público** en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

⁷ *“Por 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.”*

⁸ *“Por 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”*.

⁹ *“Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.

fueron dictados en el curso del tiempo posterior al “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”-, **no son Decretos Legislativos**, sino decretos ordinarios reglamentarios de las materias a las que aluden sus consideraciones, dictados en virtud de las facultades y competencias habituales propias otorgadas por la Constitución y la Ley al Gobierno, como medidas de policía administrativa, seguridad, salubridad y orden público, como el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación total de la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con sus correspondientes excepciones, la suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, etc.

Así el acto analizado, se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el Gobierno Departamental y Nacional, y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

Bajo este panorama, emerge con meridiana claridad, que si bien es cierto el decreto municipal que se examina es un acto administrativo que por tal virtud eventualmente podría ser objeto de los medios de control ordinarios que prevé la Ley 1437 de 2011 “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, para controvertir su legalidad, tales como el de nulidad, nulidad por inconstitucionalidad e incluso el de nulidad y restablecimiento del derecho, no resulta procedente su análisis a través del mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, pues se itera, la competencia atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para este último se encuentra limitada a los actos administrativos proferidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional exclusivamente en virtud del estado de excepción.

En este orden de ideas, no se cumple con el presupuesto de procedencia del medio de control Inmediato de Legalidad, puesto que el acto analizado no es un desarrollo de los decretos legislativos expedido durante el estado de excepción.

Finalmente, la Sala debe precisar en gracia de discusión, que no todo acto que se expida en el periodo de tiempo que cobija un estado de excepción es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad, máxime si no se pierde de vista que las facultades constitucionales y legales ordinarias de las autoridades territoriales no se encuentran afectadas o restringidas. Igualmente, que no se desconoce en modo alguno que el sustento del acto examinado fue la eminente propagación mundial de la enfermedad infecciosa del nuevo coronavirus COVID-19, frente a la cual, en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo, ni se cuenta con vacuna para su curación, prevención o control, por lo que razonado resulta una medida oportuna y armónica con las recomendaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), para tratar de evitar la propagación del virus, disponiendo, entre otras cosas, el distanciamiento social y el aislamiento de la población del MUNICIPIO DE IBAGUÉ – TOLIMA, sino que la decisión que se adopta obedece a que resulta improcedente el análisis de tal acto bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto por el legislador solamente para los actos que desarrollen los decretos legislativos expedidos con fundamento en los estados de excepción.

¹⁰ “Por 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”.

De conformidad con todo lo anterior, y bajo la consideración de que no se encuentran acreditados los presupuestos de procedencia del presente medio de control de carácter especial de Control Inmediato de Legalidad, la Sala Plena del Tribunal procederá a declarar la “*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*” respecto al Decreto Municipal N° 1000-0216 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ – TOLIMA.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del **Tribunal Administrativo del Tolima**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: DECLARAR la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto Municipal N° 1000-0216 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ – TOLIMA, de conformidad con lo analizado en esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que eventualmente los actos administrativos aquí estudiados podrían ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.¹¹

TERCERO: Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Plena.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, 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, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

¹¹ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125¹² y 243¹³ del C. de P.A. y de lo C.A.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 071 del 24 de abril de 2020, por los vericuetos del artículo 185 Ib. resultaba inapropiado procedimiento para auscultarlo por el medio de Control Inmediato de Legalidad, lo jurídicamente atendible era reconocer la falta de competencia para ello, por ostensible violación de las formas propias del juicio.

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

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00014, M.P. JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Prado, Acto Administrativo: Decreto No. 052 de 20 de marzo de 2020, Asunto: "Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de prado en virtud a la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus covid-19" que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se

¹² "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

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

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

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

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

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

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

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

De hecho, sobre la improcedencia de avocar el llamado **Control Inmediato de Legalidad**, casi todos los Consejeros han dicho; palabras, palabras menos: “**12.** Como se observa, mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos. **13.** Así pues, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** debe tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y **ii)** debe desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este. **14.** Contrario sensu, si el acto remitido por la autoridad no cumple una o varias de las condiciones señaladas anteriormente, el control inmediato de legalidad se torna improcedente y, en consecuencia, el juez debe abstenerse de avocar el conocimiento para tramitar el asunto...” - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 27, Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE; Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-00981-00, Entidad: Fiscalía General de la Nación, Objeto de control: Circular 005 del 16 de marzo de 2020, Auto que resuelve NO avocar el conocimiento-.

Y como parece que la cosa no se ha entendido, en éstas horas volvió a decir nuestro Órgano de Cierre[3]: **1.** el Consejo de Estado definió que el Decreto 457 del 2020, que ordenó el aislamiento obligatorio preventivo, no está sujeto a control inmediato de legalidad, **2.** en la providencia que resolvió el asunto, la corporación explicó que el Gobierno tomó la medida sanitaria en uso de sus facultades ordinarias y no como desarrollo de decretos legislativos expedidos

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

En el mismo sentido:

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

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,

- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,

- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

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

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

ordenamiento, aunque evidentemente, la proposición del concepto de violación y de las normas violadas, guíen la función judicial en los dos primeros, y la racionalidad, del tercero.

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

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

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

Atentamente,

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado

Fecha ut supra.

NOTA ACLARATORIA: La aclaración de voto se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.