

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00185**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Alvarado, **“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 030 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó parcialmente el decreto no. 023 del 20 de marzo de 2020”**

ANTECEDENTES

El día **21 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Alvarado**, el **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, **“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto no. 030 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó parcialmente el decreto no. 023 del 20 de marzo de 2020”** para que se realizara sobre el mismo control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye, el **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Alvarado, cuyo texto es del siguiente tenor (fls 3 a 18 del expediente):

DECRETO NÚMERO 036 (08 DE ABRIL DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”

El suscrito Alcalde municipal de Alvarado Tolima, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las concedidas en el Artículo 315 de la Constitución Política de 1991, Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso 2 del Artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la Ley 909 de 2004, los Artículos 18 y siguientes de Decreto 1567 de 1998, el Artículo 69 del Decreto 1227 de 2005, Resolución No. 2400 de 1979, Artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, y:

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia 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".

Que la Ley 1751 de 2015, regula el derecho fundamental la salud y dispone en los artículos 5. Que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del Derecho Fundamental a la salud, como no de los elementos fundamentales del estado social de Derecho. Que la Constitución Política de Colombia en el numeral 2 del Artículo 315, otorga a los alcaldes atribuciones para conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador.

Que el literal B) del numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modifica el Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde dictar medidas para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, tales como restringir y vigilar la circulación de las personas por las vías y lugares públicos.

Que corresponde al Alcalde municipal, como primera autoridad administrativa del municipio y responsable del orden público, establecer las medidas necesarias para mantener el orden, garantizar la seguridad, salubridad y tranquilidad ciudadana, así como la protección de los derechos, libertades públicas y la conciencia para lograr una sana convivencia ente los habitantes del municipio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 385 de fecha 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". Que la Organización Mundial de la Salud OMS, declaro el Coronavirus covid 19 "PANDEMIA", por lo cual es necesario y de obligatorio cumplimiento ejercer medidas tendientes a garantizar y evitar la propagación del virus en los habitantes del municipio de Alvarado Tolima.

Que la Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 315 numeral 3 que son atribuciones del Alcalde entre otras el de dirigir la acción administrativa del municipio con lo establecido por la Ley 136 de 1994 en su Artículo 91 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 al señalar en el literal D numeral 1 como función además de las consagradas en la Constitución, la Ley, las Ordenanzas, los Acuerdos, la de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo. Que la Ley 1437 de 2011 por medio del cual se expide el Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente: "

Artículo 7 Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...).

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "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".

Que en consecuencia de lo anterior expuesto, la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, consideró procedente MODIFICAR el horario de atención a usuario y la jornada laboral en cada una de las dependencias y en general de la Administración Municipal mediante el Decreto 023 del 20 de marzo de 2020.

Que el Alcalde Municipal de Alvarado Tolima, expidió el Decreto No. 034 "Por medio del cual prorrogó la adopción del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del Municipio de Alvarado Tolima, el cual fue decretado mediante Decretó No. 028 de 2020 "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 en el Municipio de Alvarado".

Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Alvarado Tolima,

DECRETA:

PRIMERO: MODIFICAR, el Artículo Primero del Decreto 023 de 2020, el cual quedará así: Modificar temporalmente la jornada laboral de los servidores de la Administración Municipal, ubicada en el palacio municipal (cra 3 con calle 4 esquina), biblioteca municipal (cra 1 con calle 4), casa de la justicia (cra 2 con calle 4) casa de la cultura (cra 3 con calle 5), por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo, el cual quedará así:

A partir del martes 14 de abril de 2020 y hasta el sábado 25 de abril de 2020, no habrá atención al público en ninguna de las dependencias de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, sin embargo, los servidores públicos deberán realizar sus labores y los contratistas sus actividades a través de trabajo en casa o teletrabajo, es decir, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

De acuerdo al parágrafo único de artículo 3 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, el cual estable que "En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial".

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión a todos los funcionarios públicos de la Administración Municipal para su cabal cumplimiento.

TERCERO: El contenido del presente Decreto se dará a conocer al público en general a través de los medios de comunicación hablada y escritos, para su pleno conocimiento y envíese copia de este acto administrativo a las entidades descentralizadas que prestan sus servicios en las instalaciones del palacio municipal como es la personería Municipal, al Honorable Concejo Municipal, para su conocimiento y fines pertinentes.

CUARTO: Fijar este acto administrativo en lugares visibles de la Administración Municipal y realizar las publicaciones del mismo en redes sociales institucionales.

QUINTO: Los demás numerales de los Decretos 023 y 030 de 2020 quedan incólumes.

SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y solo para sus fines pertinentes."

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **27 de abril de 2020** (fls. 7 a 9), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del

Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo concepto del Ministerio Público.

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos:

En primer término, el agente del ministerio público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtir para expedición conforme la misma Corte lo ha preceptuado.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Manifiesta luego de transcribir el acto revisado, que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Alvarado**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en lo referente al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Aclara que los antecedentes previos a la expedición del Decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del Estado de Emergencia por el Ministerio de Salud y la adopción a nivel departamental de medidas en materia sanitaria y de policía, permiten colegir que los Alcaldes podían adoptar decisiones para mitigar y prevenir la propagación del virus con las facultades ordinarias de policía administrativa, máxime cuando los decreto 418, 420 y 457 expedidos e de 2020 no tienen el carácter de legislativos. Sin embargo, en el presente caso se observa que las medidas adoptadas ni siquiera implican el uso de medidas de policía administrativa en sentido estricto, pues se trata de simples decisiones de organización administrativa, nótese como cambiar la jornada laboral de las personas al servicio de la Administración Municipal o establecer que no existiría atención personal al público por espacio temporal definido (14 al 25 de abril), propendiendo por el teletrabajo a través de los medios tecnológicos, no escapa del ejercicio ordinario propio de la actividad organizativa del ente estatal, de lo cual no se infiere el ejercicio del desarrollo de decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Concluye el agente del ministerio público aduciendo que por lo anterior, el control inmediato previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de la legalidad del decreto expedido por el ente territorial

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativos de carácter general proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos

en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviados para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho sacto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Conmoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e "*inmediato*"

de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994, sostuvo, en relación con el artículo 20 antes transcrito, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz. :

“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, estableció en Auto de ponente del 20 de abril de 2020 proferido por el Consejero William Hernández Gómez dentro del radicado 110001-03-15-000-2020-01139-00, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

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

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

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

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

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa; por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato

(ix) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

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

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la última fecha de expedición del acto administrativo enviados a revisión (**8 de abril de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el 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 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

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 507 DEL 1 DE ABRIL DE 2020	por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 512 DEL 2 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
DECRETO LEGISLATIVO 513 DEL 2 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 516 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 517 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 518 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 519 DEL 5 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 522 DEL 6 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 528 DEL 7 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 530 DEL 8 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 532 DEL 8 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los presupuestos mencionados al presente caso, así:

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente

En este caso, se tiene que el **Decreto 036 de 8 abril de 2020** proferida por el **alcalde municipal de Alvarado**, está dirigido a toda la ciudadanía de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, en razón de su alcance de carácter general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** fue proferido por el **alcalde municipal de Alvarado**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley como primera autoridad administrativa del referido municipio, especialmente las de dirigir la administración de la entidad territorial a su cargo.

iii) Que desarrollen un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

En cuanto al tercero de los presupuestos, una vez revisado el contenido del decreto enviado para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 035 del 24 de marzo de 2020**.

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no se expidió como desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y tampoco de los decretos de orden legislativo proferidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, toda vez que estas medidas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, en especial las de director de la administración de esa entidad territorial conforme lo señala el artículo 313 de nuestra Carta Política, como bien lo acotó el representante del Ministerio Público,

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, pues aunque se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, no se dictó en desarrollo de un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Se reitera, se trata de un conjunto de medidas administrativas para cuya expedición tienen facultades los mandatarios locales en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para atender la situación de emergencia sanitaria, que se vive en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que la lectura de las disposiciones contenidas en el decreto enviado para su control suscita serias dudas respecto a la constitucionalidad y legalidad de las mismas y de su adecuación a las obligaciones del ente municipal para con los destinatarios y usuarios de su actividad administrativa, también lo es que su estudio, en las condiciones derivadas de un debido proceso, no puede hacerse con carácter oficioso, pues como se estableció anteriormente, no se cumplen los requisitos para adelantar frente a este acto administrativo el control inmediato de legalidad, único mecanismo de nuestro ordenamiento jurídico que permitiría emprender dicho examen.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 036 del 8 de abril de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Alvarado**.

Se aclara que la presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, frente al acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues sobre su legalidad, inmutabilidad, vinculación y definición aún cabe su revisión a través de los medios de control establecidos para ese efecto en el CPACA.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que frente al **Decreto 036 del 8 de abril de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Alvarado**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Aclara voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00185
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"
MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

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

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

¹ "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

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

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 036 del 08 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-00024, M.P. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto No. 036 de 18 de marzo de 2020, Asunto: *“Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima”* que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

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

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general 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**

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.”.

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.

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
IBAGUE – TOLIMA
Teléfono: 098 2618433

REFERENCIA - CA – 00185

ASUNTO:

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO**

IDENTIFICACION DEL ACTO REVISADO: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020
“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE
MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No.
023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”

FECHA DE RECIBO: **21 de abril de 2020**

MAGISTRADO PONENTE: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

REFERENCIA - CA – 00185

ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

Fecha : 20/abr/2020

Página

1

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL

CORPORACION
TRIBUNAL
REPARTIDO AL DESPACHO

GRUPO OTROS
CD. DESP SECUENCIA:
003 791

FECHA DE REPARTO
20/abr/2020

DR. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA - ORAL

IDENTIFICACION NOMBRE
SD808907 DECRETO 036 ALVARADO
SD808908 NO

APELLIDO PARTE
01 *"
02 *"

אזהרה: אין להעתיק או לשכפל את תוכן זה

C26001-OJ01X03

aguzmanv

EMPLEADO



**DECRETO NÚMERO 036
(08 DE ABRIL DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”

El suscrito Alcalde municipal de Alvarado Tolima, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las concedidas en el Artículo 315 de la Constitución Política de 1991, Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso 2 del Artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la Ley 909 de 2004, los Artículos 18 y siguientes de Decreto 1567 de 1998, el Artículo 69 del Decreto 1227 de 2005, Resolución No. 2400 de 1979, Artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, y:

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia 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”.

Que la Ley 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en los artículos 5. Que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del Derecho Fundamental a la salud, como no de los elementos fundamentales del estado social de Derecho.

Que la Constitución Política de Colombia en el numeral 2 del Artículo 315, otorga a los alcaldes atribuciones para conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador.

Que el literal B) del numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modifica el Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde dictar medidas para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, tales como restringir y vigilar la circulación de las personas por las vías y lugares públicos.





Que corresponde al Alcalde municipal, como primera autoridad administrativa del municipio y responsable del orden público, establecer las medidas necesarias para mantener el orden, garantizar la seguridad, salubridad y tranquilidad ciudadana, así como la protección de los derechos, libertades públicas y la conciencia para lograr una sana convivencia entre los habitantes del municipio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 385 de fecha 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".

Que la Organización Mundial de la Salud OMS, declaró el Coronavirus covid 19 "PANDEMIA", por lo cual es necesario y de obligatorio cumplimiento ejercer medidas tendientes a garantizar y evitar la propagación del virus en los habitantes del municipio de Alvarado Tolima.

Que la Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 315 numeral 3 que son atribuciones del Alcalde entre otras el de dirigir la acción administrativa del municipio con lo establecido por la Ley 136 de 1994 en su Artículo 91 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 al señalar en el literal D numeral 1 como función además de las consagradas en la Constitución, la Ley, las Ordenanzas, los Acuerdos, la de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.

Que la Ley 1437 de 2011 por medio del cual se expide el Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente: " Artículo 7 Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...).

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "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".

Que en consecuencia de lo anterior expuesto, la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, consideró procedente MODIFICAR el horario de atención al



usuario y la jornada laboral en cada una de las dependencias y en general de la Administración Municipal mediante el Decreto 023 del 20 de marzo de 2020.

Que el Alcalde Municipal de Alvarado Tolima, expidió el Decreto No. 034 "Por medio del cual prorrogó la adopción del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del Municipio de Alvarado Tolima, el cual fue decretado mediante Decreto No. 028 de 2020 "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 en el Municipio de Alvarado".

Que en merito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Alvarado Tolima,

DECRETA:

PRIMERO: MODIFICAR, el Artículo Primero del Decreto 023 de 2020, el cual quedará así:

Modificar temporalmente la jornada laboral de los servidores de la Administración Municipal, ubicada en el palacio municipal (cra 3 con calle 4 esquina), biblioteca municipal (cra 1 con calle 4), casa de la justicia (cra 2 con calle 4) casa de la cultura (cra 3 con calle 5), por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo, el cual quedará así:

A partir del martes 14 de abril de 2020 y hasta el sábado 25 de abril de 2020, no habrá atención al público en ninguna de las dependencias de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, sin embargo, los servidores públicos deberán realizar sus labores y los contratistas sus actividades a través de trabajo en casa o teletrabajo, es decir, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

De acuerdo al párrafo único de artículo 3 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, el cual establece que **"En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de**



salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial". (cursiva, negrilla y subrayado fuera de texto).

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión a todos los funcionarios públicos de la Administración Municipal para su cabal cumplimiento.

TERCERO: El contenido del presente Decreto se dará a conocer al público en general a través de los medios de comunicación hablada y escritos, para su pleno conocimiento y envíese copia de este acto administrativo a las entidades descentralizadas que prestan sus servicios en las instalaciones del palacio municipal como es la Personería Municipal, al Honorable Concejo Municipal, para su conocimiento y fines pertinentes.

CUARTO: Fijar este acto administrativo en lugares visibles de la Administración Municipal y realizar las publicaciones del mismo en redes sociales institucionales.

QUINTO: Los demás numerales de los Decretos 023 y 030 de 2020 quedan incólumes.

SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y solo para sus bienes pertinentes.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dada en el Despacho de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima a los ocho (08) días del mes de abril de 2020.



HENRY HERRERA VIÑA
Alcalde Municipal Alvarado Tolima

HENRY HERRERA VIÑA
Alcalde Municipal de Alvarado

Reviso: Adolfo Bernal Díaz-Asesor Jurídico externo



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Ibagué, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00185**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO 036 DE 8 DE ABRIL DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”**

Remitido por la alcaldía municipal de Alvarado, se recibió en la oficina judicial el 21 de abril de 2020, el **Decreto 036 del 8 de abril de 2020 “por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 030 del 30 de marzo de 2020 por medio del cual se modificó parcialmente el Decreto No. 023 del 20 de marzo de 2020”**, para que se cumpla su control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA correspondiendo su reparto a este Despacho, quien se pronuncia en los siguientes términos, previa consideración de los siguientes

ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta Magna de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben, o amenacen perturbar, en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Por medio del Decreto Declarativo No.417 del 17 de marzo de 2020, el señor Presidente de la República de Colombia con la firma de todos sus Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis derivada de la Pandemia producida por el virus COVID-19.

Nuestra Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico a los que deben someterse las disposiciones que se expidan en razón de un Estado de Excepción, desde la decisión mediante la cual se produce su declaratoria y los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionales excepcionalmente conferidas, hasta las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de la reglamentación y aplicación de estos decretos legislativos, actos estos últimos, respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control de legalidad oficioso e inmediato sobre los mismos.

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean

proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, proferidos por autoridades territoriales, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, en única instancia.

De acuerdo con lo anterior y analizados los supuestos fáctico jurídicos que dieron origen al acto enviado para su revisión, se concluye que se reúnen los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad sobre el mismo, en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, por lo cual el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO: Avocar el conocimiento y, en consecuencia, dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad, en única instancia, sobre el **Decreto 0036 del 8 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, Tolima, "**por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 030 del 30 de marzo de 2020 por medio del cual se modificó parcialmente el Decreto No. 023 del 20 de marzo de 2020**", de acuerdo con lo previsto en el numeral 3 del artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: ORDENAR que por Secretaría se fije un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. La publicación del aviso se hará en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página del Tribunal Administrativo del Tolima. Adicionalmente y debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria se dispone que igualmente se publique en la página web del MUNICIPIO DE ALVARADO, y en los medios habituales de publicación de sus disposiciones utilizados por esa entidad territorial. **ofíciase**.

TERCERO: Conforme a lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA INVITASE 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 señalado en el ordinal anterior, Ofíciase de manera especial a la Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima para que, dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronuncie sobre este asunto.

CUARTO: ORDENAR a la administración municipal de ALVARADO que remita a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción del correspondiente **oficio**, copia digital de todos los trámites que antecedieron al acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se puedan obtener por internet, así como las constancias de publicación del Acto cuya legalidad se examina.

QUINTO: Expirado el término de la publicación del aviso, y allegada la documentación requerida, pase el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

SEXTO: Los conceptos y escritos a que se refiriere esta providencia deberán ser remitidos dentro de la referida oportunidad, al correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co. Igualmente, los oficios se remitirán por parte del Tribunal a través del mismo medio a los correos institucionales de cada autoridad administrativa.

Referencia: CA 00185

3

Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Norma Revisada: **DECRETO 036 DE 8 DE ABRIL DE 2020** "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

SÉPTIMO: Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, ingresen las diligencias al Despacho para la proyección de la decisión de fondo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

NOTIFICACIÓN AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CA-00185 Decreto 036 de 2020 - Alvarado - AIAS

Secretaria General Tribunal Administrativo - Tolima - Ibagué

<sgtadmintol@notificacionesrj.gov.co>

Mar 05/05/2020 15:42

Para: alcaldia@alvarado-tolima.gov.co <alcaldia@alvarado-tolima.gov.co>; notificacionesjudiciales@tolima.gov.co <notificacionesjudiciales@tolima.gov.co>; Mario Rodriguez Reina <mrodriguezreinaprocuraduria@gmail.com>

 1 archivos adjuntos (2 MB)

AUTO AVOCA CONOCIMIENTO CA-00185 Decreto 036 de 2020 - Alvarado - AIAS.pdf;

IBAGUÉ, MAYO 05 DE 2020 - O F I C I O - AIAS

Señor

Alcalde Municipal de Alvarado

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 24 de abril de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción del presente mensaje, remita copia digital de todos los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio, diferentes a los actos administrativos del orden nacional, cuya consulta se puede adelantar por internet.

Así mismo, se informa que el presente auto deberá ser publicado en la página web de esa Corporación, de lo cual, deberá remitir las respectivas constancias a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co, al igual que la documentación solicitada.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

IBAGUÉ, MAYO 5 DE 2020 - O F I C I O - AIAS

Señores

Secretaría Jurídica de la Gobernación departamental del Tolima

Atentamente me permito notificar la providencia proferida dentro del medio de control de legalidad el 27 de abril de 2020, para que dentro de los diez (10) días siguientes al presente comunicado, si lo estima conveniente dé cumplimiento a lo establecido en el **numeral tercero**.

Así mismo, se indica que la contestación y/o conceptos, deben ser remitidos a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Señor
Procurador 163 Judicial II en lo Administrativo

Atentamente me permito notificar la providencia el 27 de abril de 2020, por medio de la cual se admitió el presente medio de control de legalidad

Así mismo, se indica que el concepto debe ser rendido, conforme lo indicó el numeral **QUINTO** de la referida providencia, el cual será remitido a esta entidad al correo electrónico stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Se anexa copia del auto y del decreto.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMA
SECRETARIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia CA-00185, para el estudio del Decreto 36 de abril 8 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Alvarado - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 27 de abril de 2020, avoca en única instancia la demanda.

En el numeral segundo de la providencia, ordena que por Secretaría se fije un aviso por el término de diez (10) días, en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Los conceptos o comunicaciones deben ser dirigidos al correo electrónico institucional: stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Y para los fines indicados en el numeral 2 del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente AVISO en el sitio Web de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020).

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria

INICIO

VOLVER A TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

IR A MEDIDAS COVID19



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

SECRETARIA

AVISO A LA COMUNIDAD

170

05/05/2020

LA SUSCRITA SECRETARIA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

AVISA QUE:

En el control inmediato de legalidad referencia [CA-00185](#) para el estudio del [Decreto 036](#) de abril 8 de 2020, expedido por el señor Alcalde Municipal de Alvarado - Tolima, el Magistrado Ponente doctor ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, mediante auto del 27 de abril de 2020, avoca en única instancia la demanda.

En el numeral segundo de la providencia, ordena que por Secretaría se fije un aviso por el término de diez (10) días, en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para informar a la comunidad sobre la existencia del proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Los conceptos o comunicaciones deben ser dirigidos al correo electrónico institucional: stadtol@cendoj.ramajudicial.gov.co.

Y para los fines indicados en el numeral 2 del artículo 185 de C.P.A.C.A., se fija el presente AVISO en el sitio Web de la Rama Judicial, en el aparte correspondiente al Tribunal Administrativo del Tolima, hoy cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020).

Para efectos de comunicar a la comunidad se publica la citada providencia, cuyo texto puede ser consultado

aquí.  [Ver auto CA-00185](#)

 [Ver Decreto 036](#)

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

CONSTANCIA DE VENCIMIENTO DE AVISO

Ibagué, mayo diecinueve (19) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el día 18 de mayo de 2020, venció el término de fijación del aviso publicado en el sitio web de la Rama Judicial, el 5 de mayo de 2020.

En la fecha, de conformidad con el numeral 5 del artículo 185 de C.P.A.C.A., pasa el expediente, al Ministerio Público para que rinda concepto.

MARIA VICTORIA AYALA PALOMA

Secretaria



Departamento del Tolima
Alcaldía Municipal de Alvarado

Nir. 890.730.961-6

Alvarado Tolima, 13 de Mayo de 2020

Doctor

MAGISTRADO
ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
E.S.D

REFERENCIA: RESPUESTA A AUTO DE ADMISION DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO No 036 DEL 08 DE ABRIL DE 2020, Referencia CA.00185

Cordial Saludo;

Por medio del presente escrito me dirijo a usted con el debido respeto a fin de proceder a dar respuesta al numeral cuarto del auto con fecha del 27 de Abril proferido por su despacho judicial, en el cual requiere lo siguiente:

"ORDENAR al Alcalde municipal de Alvarado - Tolima remitir a más tardar en el término de diez (10) días siguientes a la recepción de la correspondiente notificación y comunicación, copia digital de todos los trámites que antecedieron la expedición del acto estudiado, mencionados en sus consideraciones, que sean diferentes a los actos administrativos del orden nacional que se obtienen por internet. Así como la constancia de publicación del acto que se examina...."

Conforme a su requerimiento me permito allegar a su despacho judicial los documentos pertinentes relacionados con la expedición del Decreto No. 036 del 08 de abril de 2020 y copia de la constancia en la cual se acredita la debida publicación del mencionado Decreto.

Lo anterior para su conocimiento y demás fines pertinentes.

Cordialmente:


HENRY HERRERA VIÑA
Alcalde Municipal de Alvarado

Revisor: Adolfo Bernal Díaz-Asesor Jurídico externo



[← Atrás](#)[MENÚ ☰](#)[/ Noticias](#)

CA - 00185 CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ALCALDE MUNICIPAL ALVARADO TOLIMA

Decreto No 036 del 08 de abril del 2020 por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto del 030 del 30 de marzo del 2020 por medio del cual se modifica el Decreto No 023 del 20 de marzo del 2020

Archivos para descargar



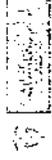
auto-avoca-cono...

2 Mb

Alcaldía Municipal de Alvarado en Tolima
Calle 10 de Agosto No. 100-100
Alvarado - Tolima



Compartir 



GOV.CO



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Se deja constancia de que el día 19 de mayo de 2020, venció el término con que contaba el Municipio de Alvarado - Tolima, para aportar los antecedentes administrativos y las constancias de publicación del acto administrativo objeto de control de legalidad, allegando respuesta el 14 de mayo de 2020.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'M' followed by a series of loops and a final flourish.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria



**PROCURADURIA JUDICIAL 163 EN LO ADMINISTRATIVO
IBAGUE, TOLIMA.**

**Honorables Magistrados
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Ángel Ignacio Alvarez Silva.**

Referencia: Control Inmediato de Legalidad.
Municipio de Alvarado.
Radicación. 2020-185.

MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA, obrando en mi condición de PROCURADOR 163 JUDICIAL II ante el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro de la oportunidad establecida en el Art. 185 de la ley 1437 de 2011, me permito presentar CONCEPTO dentro del proceso de la referencia, con el fin que sea tenido en cuenta por la Sala de Decisión al proferir la respectiva sentencia.

1. ANTECEDENTES

El Art. 136 de la ley 1437 de 2011 consagra el control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa, de 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.

El Tribunal Administrativo del Tolima por conducto del Magistrado Ángel Ignacio Alvarez Silva, mediante auto del 27 de abril de 2020 admitió el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 024 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde municipal de Alvarado, Tolima *“por el cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el municipio de Alvarado, Tolima, en virtud de la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del coronavirus COVID 19”*.¹

¹ Sin embargo, este no corresponde al acto materia de análisis en este medio de control como se precisará mas adelante en el acápite denominado “cuestión previa”.



La Secretaría del Tribunal realizó la convocatoria prevista en el Art. 185 de la ley 1437 de 2011 con el fin que las personas interesadas presentaran sus respectivas intervenciones.

Vencido el termino señalado con antelación, se ordenó el traslado al Ministerio Público para el concepto correspondiente.

2. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Cuestión previa.

Al estudiar los documentos que integran el traslado se evidenció que pese a que el auto admisorio señalaba como acto materia de este medio de control el decreto 024 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Alvarado – Tolima como anexos se aportaba el Decreto 036 del 08 de abril de 2020 expedido por esta misma autoridad administrativa.

Así mismo que en la pagina web del Municipio se publicaba un auto admisorio con la misma radicación donde se incluía este último acto administrativo.

Teniendo en cuenta la incosistencias que se apreciaban al tener dos autos admisorios con la misma fecha y número de radicación pero con distintos actos materia de estudio a través de este medio de control, se ofició a la Secretaría del Tribunal Administrativo del Tolima, del cual se recibió respuesta en el siguiente sentido:

“Buenas noches Dr. Mario:

He revisado el tema y el decreto 36 de 2020 del Municipio de Alvarado, corresponde al control inmediato de legalidad CA-00185 dr. ALVAREZ. sino que hubo un error en el auto. Mañana lo solicito al despacho (sic) y se lo reenvió corregido.”

En este orden de ideas, el estudio por parte del Ministerio Público corresponderá al Decreto 036 del 08 de abril de 2020 “ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No 030 del 30 de marzo de 2020 por medio del cual se modificó parcialmente el decreto No 023 del 20 de marzo de 2020”.



Circunstancias fácticas y jurídicas relevantes.

Es menester recordar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus denominado COVID - 19.

A través de la resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y ordenó a los Jefes y representantes legales de las entidades públicas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación².

Por medio del Decreto 417 de 2020 El Gobierno Nacional declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho decreto, con el fin de conjurar la propagación del virus y la extensión de los efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

El día 16 de marzo de 2020 el Departamento del Tolima, a través del decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas frente al covid -19, igualmente el día 17 de marzo por medio del Decreto 293 declaró la calamidad pública con fundamento en el Art. 58 de la ley 1523 de 2012.

² ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.



El día 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió los decretos 418 y 420 por los cuales, se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, de igual manera el día 22 de marzo de 2020, se emitió el decreto 457 “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”³, como fundamentos normativos comunes dichos decretos tuvieron en cuenta el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Igualmente día 08 de abril de 2020 el Presidente de la República expidió el Decreto 531 de 2020 “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”⁴ utilizando como referentes normativos los ya señalados para los decretos 418, 420 y 457.

Ese mismo 08 de abril de 2020 el Alcalde del Municipio de Alvarado expide el decreto 036 del 08 de abril de 2020 “ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No 030 del 30 de marzo de 2020 por medio del cual se modificó parcialmente el decreto No 023 del 20 de marzo de 2020”.

El Estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional⁵, no obstante el Estado de Emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020⁶.

Del medio de control inmediato de legalidad – ambito de aplicación-

En otros procesos, donde esta Procuraduría ha realizado su intervención judicial, se ha abordado el estudio del estado de emergencia sanitaria y sus diferencias con el estado de excepción emanado del Art. 215 de la Constitución Política. De igual manera, se ha analizado el marco de las funciones de Policía Administrativa en cabeza de los Alcaldes Municipales y su relación con las atribuciones en la

³ El cual declaró el aislamiento preventivo obligatorio.

⁴ En esta norma se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre el 13 al 27 de abril de 2020.ñ

⁵ Nuevamente fue declarado a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

⁶ El cual ya fue prorrogado.



materia dadas a los Gobernadores y al Presidente de la República, ello bajo la premisa de un Estado que se proclama como unitario y a la luz del Art. 296 ibídem. Sin embargo, el contenido del acto materia de estudio en el proceso de la referencia⁷, llevan a concluir que dicha referencia resulta innecesaria en el caso sub examine, debiendo analizarse exclusivamente el ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad con el fin de determinar si los mismos pueden ser controlados judicialmente por esta vía.

Realizada las anteriores precisiones, es menester recordar que el Art. 20 de la ley 137 de 1994 como mecanismo de protección del Estado de derecho y con el fin de evitar abusos de las facultades excepcionales consagra la posibilidad de control judicial de las normas expedidas en el marco del estado de excepción al señalar:

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Como puede apreciarse de las normas citadas, el ambito de conocimiento de este medio de control excepcional corresponde: i) Medidas de carácter general ii) En ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Lo anterior, permite colegir que no todos los actos que se expidan en el marco temporal de un estado de excepción son controlables judicialmente a través de este mecanismo, por tanto, es absolutamente indispensable determinar si la norma que contiene la medida se ajusta a dichos requisitos.

⁷ Al evidenciarse – en esencia- funciones propiamente de organización administrativa.



No obstante, en reciente auto del 15 de abril de 2020⁸ el Consejero ponente señaló que en virtud del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, es dable conocer dentro del ámbito del medio del control inmediato de legalidad, de normas que en principio no fueran objeto del mismo, es así como señaló:

“Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

A pesar de lo novedoso y bien intencionado del planteamiento fijado en la providencia del Consejo de Estado – desde la perspectiva de este Agente del Ministerio Público – no puede ser acogido por las siguientes razones:

- En primer lugar, si bien es cierto hoy en día es dable reconocer el papel creador del derecho de los jueces, en cabeza exclusiva de nuestras altas Cortes, permitiendo con ello otorgarle fuerza normativa al producto de esta actividad creadora, es decir, el precedente judicial, dicha decisión no puede catalogarse como tal, no solo porque el legislador en la ley 1437 de 2011 acogió las sentencias de unificación para identificar al precedente judicial en el marco de la jurisdicción contenciosa administrativa y aquí se está en presencia de un simple auto de ponente, sino que – aún de no compartir esta tesis- del texto de la decisión judicial se observa que dichos argumentos no eran necesarios para resolver el problema jurídico que el caso planteaba⁹, por tanto, tan solo puede considerarse como un obiter dictum.

⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

⁹ El análisis que le correspondía al Consejo de Estado en este caso se limitaba a determinar si asumía o no conocimiento del control inmediato de legalidad frente al memorando I-GAMG-20-004065 del 25 de febrero de 2020, es decir, emitido antes de la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, lo que permite colegir que el análisis allí efectuado no era necesario o indispensable para adoptar la decisión que al final tomo.



- En segundo lugar, es menester resaltar que aún reconociendo el papel creador del Consejo de Estado como máximo órgano de la jurisdicción contenciosa administrativa y la fuerza normativa del precedente, este no puede desconocer la Constitución Política y la ley¹⁰ en sentido formal, bajo esta premisa no es dable que el funcionario Judicial modifique el ámbito del medio de control estableciendo campos de aplicación no previstos en la norma que lo consagra, en este caso, el Art. 136 del código de procedimiento administrativo y lo contencioso administrativo, pues para otros contenidos normativos el legislador ha previsto los medios correspondientes para su control judicial, además que la facultad de expedir códigos (lo cual incluye su modificación) es exclusiva del Congreso de la república, conforme al Art. 150 numeral 10 de la Constitución Política.
- En tercer lugar, que la tesis expuesta conlleva una contradicción interna en la construcción de su argumentación, pues reconoce que ciertos decretos en materia de policía administrativa y contratación estatal solo son el reflejo de instrumentos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico y que no fueron expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos, no obstante considera que pueden ser tramitados a través del medio de control inmediato de legalidad.
- Por último, es oportuno resaltar que a la fecha el escollo material que edificaba la decisión del Consejero, esto es, la imposibilidad de presentar demandadas de nulidad contra ciertos contenidos normativos que no emanaban de los decretos legislativos ha desaparecido por la decisión adoptada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tal como se observa en el art. 5 del acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020.

¹⁰ En sentido formal, es decir, la expedida por el legislador o en uso de facultades para expedir normas de tal carácter.



Del Caso Concreto.

Establecido los anteriores parámetros que guían interpretativamente este concepto, es menester señalar que el día 08 de abril de 2020 el Alcalde municipal de Alvarado, Tolima expidió el decreto 036 “ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No 030 del 30 de marzo de 2020 por medio del cual se modificó parcialmente el decreto No 023 del 20 de marzo de 2020”, como fundamento normativo invoca el art. 315 de la Constitución Política, Art. 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el inciso 2 del Artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la Ley 909 de 2004, los Artículos 18 y siguientes de Decreto 1567 de 1998, el Artículo 69 del Decreto 1227 de 2005, Resolución No. 2400 de 1979, Artículo 7 de la Ley 1437 de 2011.

De igual manera como decisiones adopta las que se transcriben en forma textual:

“PRIMERO: MODIFICAR, el Artículo Primero del Decreto 023 de 2020, el cual quedará así:

Modificar temporalmente la jornada laboral de los servidores de la Administración Municipal, ubicada en el palacio municipal (cra 3 con calle 4 esquina), biblioteca municipal (cra 1 con calle 4), casa de la justicia (cra 2 con calle 4) casa de la cultura (cra 3 con calle 5), por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo, el cual quedará así:

A partir del martes 14 de abril de 2020 y hasta el sábado 25 de abril de 2020, no habrá atención al público en ninguna de las dependencias de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, sin embargo, los servidores públicos deberán realizar sus labores y los contratistas sus actividades a través de trabajo en casa o teletrabajo, es decir, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

De acuerdo al párrafo único de artículo 3 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, el cual establece que **“En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar**



las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.
(cursiva, negrilla y subrayado fuera de texto).

SEGUNDO: Comuníquese (sic) esta decisión a todos los funcionarios públicos de la Administración Municipal para su cabal cumplimiento.

TERCERO: El contenido del presente Decreto se dará a conocer al público en general a través (sic) de los medios de comunicación hablada y escritos, para su pleno conocimiento y envíese (sic) copia de este acto administrativo a las entidades descentralizadas (sic) que prestan sus servicios en las instalaciones (sic) del palacio municipal como es la Personería Municipal, al Honorable Concejo Municipal, para su conocimiento y fines pertinentes.

CUARTO: Fijar este acto administrativo en lugares visibles de la Administración Municipal y realizar las publicaciones del mismo en redes sociales institucionales.

QUINTO: Los demás (sic) numerales de los Decretos 023 y 030 de 2020 quedan incólumes.

SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y solo para sus bienes pertinentes”.

Lo primero que debe analizarse, es si el Decreto materia de estudio puede considerarse dentro del ámbito de aplicación del control inmediato de legalidad, a la luz de los requisitos previstos en el Art. 136 del CPCA, es decir: Que se trate de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre los dos primeros aspectos, su configuración no ofrece duda, dado que el decreto materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en toda la jurisdicción del territorio Municipal, pues están relacionadas con la jornada laboral de los servidores de las dependencias de la Administración Municipal y las actuaciones a su cargo. Así mismo, aunque el concepto de “función administrativa” ha sido de difícil definición¹¹, se observa que en términos generales el mismo se

¹¹ Tal como lo pone de presente Alberto Montaña Plata en su libro titulado “Fundamentos de Derecho Administrativo” Universidad Externado, dicho concepto puede verse como realización genérica de los fines del Estado, como categoría residual o negativa de las funciones tradicionales del Estado, como categoría positiva de las funciones del Estado,



ha edificado en contraposición a la actividad propiamente judicial o legislativa. En el caso en concreto, se observa que el decreto es expedido por el Alcalde municipal, es decir, una autoridad administrativa, de igual manera se trata de decisiones eminentemente de organización administrativa de cuyo contenido se infiere claramente que no se trata de funciones jurisdiccionales o legislativas, por tanto, se ajusta a los parámetros de la función administrativa.

Ahora bien, el tercer elemento, hace relación a que la norma surja del desarrollo de los Decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Sobre el particular, bajo un aspecto eminentemente temporal, cabría colegir que el decreto materia de estudio fue expedido el día 19 de marzo de 2020, es decir, en vigencia de la declaratoria del estado de excepción, pues esta había sido declarada el día 17 de marzo de 2020 por un término de 30 días.

No obstante, no debe pasarse por alto que en dicha declaratoria se señaló:

“El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

Como se observa del texto de la norma que declara el estado de excepción, el Gobierno Nacional señala que adoptara mediante decretos legislativos las medidas que estime necesarias para conjurar la crisis que llevó a su declaratoria, *no existiendo al día de la expedición del decreto materia de estudio ninguna disposición con estas características*. Efectivamente, si bien el 18 de marzo de 2020 se expedieron en materia de orden público los decretos 418 y 420, el día 22 de marzo el Decreto 457 y el día 08 de abril el decreto 531, al observar sus contenidos, se aprecia que no se fundaron en las facultades propias del Estado

como fracción de las manifestaciones del Estado que implican autoridad o como un concepto impropio en cuanto es asimilada o identificada a la función pública.



de excepción¹² sino en normas que consagran potestades ordinarias de policía Administrativa¹³.

Recordemos que con antelación se había resaltado como desde el día 12 de marzo de 2020 se había declarado por el Ministerio de Salud la Emergencia Sanitaria con fundamento en lo establecido en el art. 69 de la ley 1753 de 2015, así mismo que a nivel Departamental se habían adoptado medidas en el marco de la emergencia, tal como se puede apreciar en el decretos 292 del 16 de marzo emanado del Departamento del Tolima.

Los antecedentes previos a la expedición del Decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del Estado de Emergencia por el Ministerio de Salud y la adopción a nivel departamental de medidas en materia sanitaria y de policía, permiten colegir que los Alcaldes podían adoptar decisiones para mitigar y prevenir la propagación del virus con las facultades ordinarias de policía administrativa, máxime cuando los decreto 418, 420 y 457 expedidos e de 2020 no tienen el carácter de legislativos. *Sin embargo, en el presente caso se observa que las medidas adoptadas ni siquiera implican el uso de medidas de policía administrativa en sentido estricto, pues se trata de simples decisiones de organización administrativa, nótese como cambiar la jornada laboral de las personas al servicio de la Administración Municipal o establecer que no existiría atención personal al público por espacio temporal definido (14 al 25 de abril), propendiendo por el teletrabajo a través de los medios tecnológicos, no escapa del ejercicio ordinario propio de la actividad organizativa del ente estatal, de lo cual no se infiere el ejercicio del desarrollo de decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.*

Bajo la anterior conclusión, el control inmediato previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de la legalidad del decreto expedido por el ente territorial, ya vimos con antelación las

¹² Sobre el particular se ha generado una interesante discusión, pues algunos plantean que a pesar de ello materialmente puede considerarse un decreto legislativo, aspecto que incide en su control por parte de los jueces (si es inmediato o requiere demanda).

¹³ Artículos 189 N. 4 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 2016



razones por las cuales esta Procuraduría no acoge el criterio adoptado en auto del 15 de abril de 2020 proferido por el Consejero William Hernandez.

Lo anterior, no quiere decir que dicho acto no sean objeto de control judicial, pues en un Estado de Derecho no pueden existir normas ajenas al sometimiento al ordenamiento jurídico, para ello se cuenta con las siguientes herramientas: i) La excepción de inconstitucionalidad con fundamento en el Art. 4 C.P o el control por previsto en el Art. 148 de la ley 1437 de 2011 ii) La acción de simple nulidad (Art. 137 del CPCA) que puede ejercerse con la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional, máxime cuando la Sala Administrativa levantó la suspensión frente a este tipo de medios de control.

No obstante, no observa esta Procuraduría razones que fundamenten una posible ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma territorial, como para solicitar su inaplicación por inconstitucional o promover el medio de control de nulidad, dado que la suspensión de la atención presencial que allí se adoptó tenía un carácter eminentemente temporal que no sacrifica el núcleo esencial de derechos fundamentales constitucionales.

3. CONCEPTO.

Por las razones expuestas, considera esta Procuraduría que *el control inmediato previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de la legalidad del decreto 036 del 08 de abril de 2020*“ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No 030 del 30 de marzo de 2020 por medio del cual se modificó parcialmente el decreto No 023 del 20 de marzo de 2020”, *dado que no surge en desarrollo de un Decreto legislativo¹⁴, presupuesto esencial para que la norma territorial sea objeto del control inmediato de legalidad. Por el contrario, se evidencia que la norma remitida se fundamenta en facultades ordinarias de organización administrativa.*

¹⁴ Salvo por la salvedad que se plantea y la observación anotada con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad.



De igual manera, es menester resaltar que si bien por auto del 15 de abril de 2020¹⁵, el Consejo de Estado señaló que en virtud del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva, es dable conocer en el marco del medio del control inmediato de legalidad de normas que en principio no fueran estrictamente desarrollo de un decreto legislativo, desde la perspectiva de este Agente del Ministerio Público, dicha postura no puede ser acogida por las razones expuestas en la parte motiva.

Lo anterior, no quiere decir que dicho acto no sean objeto de control judicial, pues en un Estado de Derecho no pueden existir normas ajenas al sometimiento al ordenamiento jurídico, para ello se cuenta con las siguientes herramientas: i) La excepción de inconstitucionalidad con fundamento en el Art. 4 C.P o el control por previsto en el Art. 148 de la ley 1437 de 2011 ii) La acción de simple nulidad (Art. 137 del CPCA) que puede ejercerse con la solicitud de la medida cautelar de suspensión provisional, máxime cuando la Sala Administrativa levantó la suspensión frente a este tipo de medios de control.

No obstante, no observa esta Procuraduría razones que fundamenten una posible ilegalidad o inconstitucionalidad de la norma territorial, como para solicitar su inaplicación por inconstitucional o promover el medio de control de simple nulidad.

De los Honorables Magistrados,

MARIO FERNANDO RODRIGUEZ REINA
Procurador 163 Judicial II.

¹⁵ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL VENCE TÉRMINO

Ibagué, Junio tres (3) de dos mil veinte (2020)

Se deja constancia de que el 2 de junio de 2020, venció el término con que contaba el Procurador Judicial para emitir concepto, allegando escrito el Procurador 163, el 2 de junio de 2020.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SECRETARIA

CONSTANCIA SECRETARIAL

Ibagué, Junio tres (3) de dos mil veinte (2020)

En la fecha, se remite el expediente CA-00185 al despacho del dr. ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA, para estudio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. V. Ayala Palomá', written in a cursive style.

MARÍA VICTORIA AYALA PALOMÁ
Secretaria

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: **ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

Ibagué, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: **CA – 00185**
Medio de Control: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
Autoridad controlada: **ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA**
Acto revisado: **DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”**

Procede la Sala Plena de esta corporación Judicial, a pronunciarse respecto a la aplicación del control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Alvarado, **“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto No. 030 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó parcialmente el decreto no. 023 del 20 de marzo de 2020”**

ANTECEDENTES

El día **21 de abril de 2020**, se recibió en la oficina de reparto, remitida por el **Municipio de Alvarado**, el **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** proferido por el alcalde municipal de Alvarado, **“Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto no. 030 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual se modificó parcialmente el decreto no. 023 del 20 de marzo de 2020”** para que se realizara sobre el mismo control inmediato de legalidad por parte de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme lo establecido en la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 136 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA (Acta individual de reparto, fl. 2).

I. ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Lo constituye, el **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** proferida por el Alcalde municipal de Alvarado, cuyo texto es del siguiente tenor (fls 3 a 18 del expediente):

DECRETO NÚMERO 036 (08 DE ABRIL DE 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020”

El suscrito Alcalde municipal de Alvarado Tolima, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las concedidas en el Artículo 315 de la Constitución Política de 1991, Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el inciso 2 del Artículo 33 del Decreto 1042 de 1978, la Ley 909 de 2004, los Artículos 18 y siguientes de Decreto 1567 de 1998, el Artículo 69 del Decreto 1227 de 2005, Resolución No. 2400 de 1979, Artículo 7 de la Ley 1437 de 2011, y:

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia 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".

Que la Ley 1751 de 2015, regula el derecho fundamental la salud y dispone en los artículos 5. Que el estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del Derecho Fundamental a la salud, como no de los elementos fundamentales del estado social de Derecho. Que la Constitución Política de Colombia en el numeral 2 del Artículo 315, otorga a los alcaldes atribuciones para conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador.

Que el literal B) del numeral 2 del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que modifica el Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde dictar medidas para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento, tales como restringir y vigilar la circulación de las personas por las vías y lugares públicos.

Que corresponde al Alcalde municipal, como primera autoridad administrativa del municipio y responsable del orden público, establecer las medidas necesarias para mantener el orden, garantizar la seguridad, salubridad y tranquilidad ciudadana, así como la protección de los derechos, libertades públicas y la conciencia para lograr una sana convivencia ente los habitantes del municipio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió la Resolución 385 de fecha 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". Que la Organización Mundial de la Salud OMS, declaro el Coronavirus covid 19 "PANDEMIA", por lo cual es necesario y de obligatorio cumplimiento ejercer medidas tendientes a garantizar y evitar la propagación del virus en los habitantes del municipio de Alvarado Tolima.

Que la Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 315 numeral 3 que son atribuciones del Alcalde entre otras el de dirigir la acción administrativa del municipio con lo establecido por la Ley 136 de 1994 en su Artículo 91 modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 al señalar en el literal D numeral 1 como función además de las consagradas en la Constitución, la Ley, las Ordenanzas, los Acuerdos, la de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo. Que la Ley 1437 de 2011 por medio del cual se expide el Código de Procedimientos Administrativos y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente: "

Artículo 7 Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...).

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "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".

Que en consecuencia de lo anterior expuesto, la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, consideró procedente MODIFICAR el horario de atención a usuario y la jornada laboral en cada una de las dependencias y en general de la Administración Municipal mediante el Decreto 023 del 20 de marzo de 2020.

Que el Alcalde Municipal de Alvarado Tolima, expidió el Decreto No. 034 "Por medio del cual prorrogó la adopción del aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio del Municipio de Alvarado Tolima, el cual fue decretado mediante Decretó No. 028 de 2020 "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 en el Municipio de Alvarado".

Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Alvarado Tolima,

DECRETA:

PRIMERO: MODIFICAR, el Artículo Primero del Decreto 023 de 2020, el cual quedará así: Modificar temporalmente la jornada laboral de los servidores de la Administración Municipal, ubicada en el palacio municipal (cra 3 con calle 4 esquina), biblioteca municipal (cra 1 con calle 4), casa de la justicia (cra 2 con calle 4) casa de la cultura (cra 3 con calle 5), por los motivos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo, el cual quedará así:

A partir del martes 14 de abril de 2020 y hasta el sábado 25 de abril de 2020, no habrá atención al público en ninguna de las dependencias de la Alcaldía Municipal de Alvarado Tolima, sin embargo, los servidores públicos deberán realizar sus labores y los contratistas sus actividades a través de trabajo en casa o teletrabajo, es decir, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

De acuerdo al parágrafo único de artículo 3 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, el cual estable que "En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial".

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión a todos los funcionarios públicos de la Administración Municipal para su cabal cumplimiento.

TERCERO: El contenido del presente Decreto se dará a conocer al público en general a través de los medios de comunicación hablada y escritos, para su pleno conocimiento y envíese copia de este acto administrativo a las entidades descentralizadas que prestan sus servicios en las instalaciones del palacio municipal como es la personería Municipal, al Honorable Concejo Municipal, para su conocimiento y fines pertinentes.

CUARTO: Fijar este acto administrativo en lugares visibles de la Administración Municipal y realizar las publicaciones del mismo en redes sociales institucionales.

QUINTO: Los demás numerales de los Decretos 023 y 030 de 2020 quedan incólumes.

SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y solo para sus fines pertinentes."

II. TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante Auto del **27 de abril de 2020** (fls. 7 a 9), se avocó conocimiento del presente medio de control inmediato de legalidad, ordenándose igualmente que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir en el presente trámite, a efectos de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Se dispuso, así mismo, invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, ordenándose de manera especial oficiar a la Secretaría Jurídica de la Gobernación del

Tolima para que dentro del mismo término y de considerarlo conveniente, se pronunciara sobre lo regulado en el acto administrativo objeto de revisión.

De igual manera, se ordenó a la entidad territorial que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado y que, vencido el término de publicación del aviso ordenado a la comunidad, se pasara el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto, recibiendo concepto del Ministerio Público.

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Por Secretaría de esta Corporación se surtió el traslado previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA al señor agente del Ministerio Público, autoridad que dentro del término emitió concepto en los siguientes términos:

En primer término, el agente del ministerio público de manera detallada se refiere a los estados de excepción establecidos en nuestra Constitución, transcribiendo diversas providencias proferidas por la Corte Constitucional referentes a la facultad excepcional otorgada por la Carta Política al ejecutivo para su decreto y el trámite que debe surtir para expedición conforme la misma Corte lo ha preceptuado.

Seguidamente hace referencia al control inmediato de legalidad que debe surtir respecto a las decisiones dictadas en desarrollo de los estados de excepción, y la competencia que sobre las mismas se ha establecido para su revisión, en la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

Luego de lo anterior, afirma que para establecer la legalidad de los actos objeto de control, se hace necesario, en primer lugar, analizar la procedencia del medio de control; para a continuación analizar aspectos como i) *el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo*, ii) *la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación*, iii) *el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas* y iv) *la conformidad con el ordenamiento jurídico*, atendiendo la metodología a la cual acude el máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

Manifiesta luego de transcribir el acto revisado, que la competencia del juez contencioso administrativo en este caso, de acuerdo con lo señalado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011; se encuentra circunscrita a la existencia de tres presupuestos que se deben cumplir de forma simultánea. En primer lugar, que la medida sea expedida por una entidad del orden territorial; en segundo lugar, que la medida sea de carácter general; y, en tercer lugar, que esa medida provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

Desarrollando los presupuestos anotados sostiene que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el **Alcalde del Municipio de Alvarado**, cumpliéndose de esta manera el primero de los requisitos exigidos.

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

Que en cuanto al segundo requisito, precisa que las medidas a las que se hace referencia el Decreto objeto de control son de carácter general, en la medida que existe indeterminación de los sujetos destinatarios de estos, pudiéndose considerar que el segundo requisito se encuentra cumplido.

Por último, en lo referente al tercero de los presupuestos considera que no se puede tener por cumplido; toda vez que, si bien el acto en mención fue expedido en ejercicio de una función administrativa, en momento alguno se pueda afirmar que el mismo conlleve el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia.

Aclara que los antecedentes previos a la expedición del Decreto materia de estudio, concretamente la declaratoria del Estado de Emergencia por el Ministerio de Salud y la adopción a nivel departamental de medidas en materia sanitaria y de policía, permiten colegir que los Alcaldes podían adoptar decisiones para mitigar y prevenir la propagación del virus con las facultades ordinarias de policía administrativa, máxime cuando los decreto 418, 420 y 457 expedidos e de 2020 no tienen el carácter de legislativos. Sin embargo, en el presente caso se observa que las medidas adoptadas ni siquiera implican el uso de medidas de policía administrativa en sentido estricto, pues se trata de simples decisiones de organización administrativa, nótese como cambiar la jornada laboral de las personas al servicio de la Administración Municipal o establecer que no existiría atención personal al público por espacio temporal definido (14 al 25 de abril), propendiendo por el teletrabajo a través de los medios tecnológicos, no escapa del ejercicio ordinario propio de la actividad organizativa del ente estatal, de lo cual no se infiere el ejercicio del desarrollo de decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

Concluye el agente del ministerio público aduciendo que por lo anterior, el control inmediato previsto en el Art. 136 de la ley 1437 de 2011 no sería el mecanismo judicial diseñado para afrontar el estudio de la legalidad del decreto expedido por el ente territorial

Encontrándose el proceso en estado de decidir, a ello se procede, para lo cual se hacen las siguientes

IV. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta corporación a través de su Sala Plena es competente para conocer y fallar el presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse del ejercicio de control inmediato de legalidad de un acto administrativos de carácter general proferido por una autoridad territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción, según lo señala la autoridad remitente. En ese sentido, no puede establecerse en momento alguno una eventual falta de competencia para conocer de este trámite, porque la Ley estatutaria que regula los estados de excepción, con declaración de exequibilidad de la Corte Constitucional, solo determinó como competente para el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a esta corporación, en tratándose de actos administrativos de autoridades territoriales del Tolima, por lo que, contrario a lo que ocurre en los casos

en los que se declara la falta de competencia, no habría otra corporación o Despacho judicial que pudiera encargarse del asunto.

PROBLEMA JURÍDICO QUE ABORDARÁ LA SALA

El problema jurídico que abordara esta colegiatura consiste en determinar si el acto administrativo enviados para su control inmediato de legalidad es pasible de dicho medio de control y, en caso afirmativo, si dicho sacto se encuentra ajustado a derecho de acuerdo con las normas constitucionales que rigen la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, previo estudio de los presupuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que deben concurrir de manera previa para que resulte viable el estudio de legalidad anotado.

DEL ALCANCE DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, con el propósito de brindarle al Gobierno Nacional herramientas que permitan conjurar situaciones de crisis frente a las cuales resultan ineficaces los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía. Estas herramientas las denomina Estados de excepción y pueden ser: 1. Estado de Conmoción Interior, 2. Estado de Guerra Exterior y 3. Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

La declaratoria de estos estados de excepción por parte del Ejecutivo le permite prescindir de los procedimientos y de la distribución habitual de competencias entre los distintos órganos del Estado, permitiendo, en casos extremos y para salvaguardar los intereses superiores a los cuales apunta, la limitación de algunos derechos fundamentales e, incluso, la suspensión, derogación o modificación de disposiciones de orden legal, según fuere el caso, siempre que tales determinaciones guarden una relación de conexidad con los motivos que dan lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y resulten ajustados a las circunstancias que pretenden afrontar, tal como lo establece el artículo 214 superior.

Sin embargo, el otorgamiento de dichas facultades al Ejecutivo no es absoluto, pues la misma Carta Política de 1991, al regular los *estados de excepción*, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales debe someterse, tanto la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, como los decretos legislativos que lo desarrollan y también las determinaciones adoptadas por otras autoridades para su aplicación, con el fin de realizar el respectivo control de legalidad de estas decisiones.

En efecto, tratándose del control judicial de las decisiones tomadas bajo el amparo de los estados de excepción, el numeral 6º del artículo 214 de la Constitución contempla la obligación del Gobierno Nacional de enviar a la Corte Constitucional, al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte el presidente de la República en uso de las facultades de declaratoria de estado de excepción, para que dicha Corporación decida definitivamente sobre su constitucionalidad.

De igual manera, el legislador, en cumplimiento de lo ordenado en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, profirió la Ley 137 de 1994 —*Estatutaria de los Estados de Excepción*—, que contempla en su artículo 20 la figura del control oficioso e "*inmediato*"

de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción, con el fin de que éstos tengan un *oportuno control de legalidad y constitucionalidad*, de la siguiente forma:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-179 de 1994, proferida en cumplimiento del control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994, sostuvo, en relación con el artículo 20 antes transcrito, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz. :

“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”

En ese mismo contexto, la ley 1437 de 2011 instituyó el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 como uno de los medios de control autónomos de los que conoce la jurisdicción contenciosa administrativa en el artículo 136, estableciendo un trámite preferente para esta clase de procesos en el artículo 185 del mismo código.

ELEMENTOS ESENCIALES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Consejo de Estado, estableció en Auto de ponente del 20 de abril de 2020 proferido por el Consejero William Hernández Gómez dentro del radicado 110001-03-15-000-2020-01139-00, con base en la línea jurisprudencial que ha construido dicha corporación frente al control inmediato de legalidad, que el mismo consta de los siguientes elementos esenciales:

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

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

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

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

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

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

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

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa; por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato

(ix) El juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA.

De igual manera y en forma reiterada el Consejo de Estado ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por *tres requisitos o presupuestos*, a saber:

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

DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin conjurar la situación de calamidad pública causada por la existencia simultánea de una pandemia y de la grave situación económica generada en el contexto mundial por las medidas de confinamiento y contención social que se venían adoptando en la mayoría de países por la enfermedad COVID-19.

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se destacan como razones que justifican la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, lo cual, hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.

Así las cosas, se tiene que, con base en la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se han proferido por el ejecutivo, a la última fecha de expedición del acto administrativo enviados a revisión (**8 de abril de 2020**) y en desarrollo del estado de excepción, los siguientes decretos legislativos:

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO NUMERO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020	Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional
DECRETO LEGISLATIVO 434 DEL 19 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el 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 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

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 439 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea
DECRETO LEGISLATIVO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19
DECRETO LEGISLATIVO 441 DEL 20 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 444 DEL 21 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 458 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020	Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 464 DEL 23 MARZO DE 2020	Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 467 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 468 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 469 DEL 23 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuar de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 470 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 475 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 476 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 482 DEL 26 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 486 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional
DECRETO LEGISLATIVO 487 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", derivada de la Pandemia COVID-19
DECRETO LEGISLATIVO 488 DEL 27 DE MARZO DE 2020	Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 492 DEL 28 DE MARZO DE 2020	Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 499 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19
DECRETO LEGISLATIVO 500 DEL 31 DE MARZO DE 2020	Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 507 DEL 1 DE ABRIL DE 2020	por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020

NUMERO DE DECRETO	ASUNTO
DECRETO LEGISLATIVO 512 DEL 2 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.
DECRETO LEGISLATIVO 513 DEL 2 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 516 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 517 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020
DECRETO LEGISLATIVO 518 DEL 4 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 519 DEL 5 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 522 DEL 6 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 528 DEL 7 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 530 DEL 8 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
DECRETO LEGISLATIVO 532 DEL 8 DE ABRIL DE 2020	Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica

Lo anterior tomando en cuenta que los actos administrativos de una autoridad territorial pueden ser objeto de control inmediato de legalidad si son de carácter general y desarrollan un decreto legislativo del ejecutivo nacional, lo cual requiere que la fecha de dicho decreto legislativo sea anterior o igual a la del acto administrativo cuyo control inmediato de legalidad se estudia.

CASO CONCRETO

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial vigente sobre la materia, la Sala abordará el estudio del acto administrativo que es materia de control, reiterando que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por la acreditación de los siguientes presupuestos: *i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido dentro de un estado de excepción.*

Aclara este Tribunal que los anotados presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control inmediato de legalidad sobre el acto revisado, en razón de su *carácter excepcional*; por lo que solo una vez verificada la concurrencia de los requisitos de forma, resulta viable realizar el respectivo análisis material del acto, mediante la confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y legales aplicables, revisando a su vez la razonabilidad de la decisión a través de un test de razonabilidad como lo ha establecido la jurisprudencia de nuestro órgano de cierre.

Expuesto lo anterior, se procede al examen de cada uno de los presupuestos mencionados al presente caso, así:

i) Debe tratarse de actos administrativos de carácter general

En relación con el primer presupuesto anotado, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables en actos administrativos *generales o particulares* respectivamente

En este caso, se tiene que el **Decreto 036 de 8 abril de 2020** proferida por el **alcalde municipal de Alvarado**, está dirigido a toda la ciudadanía de ese municipio, por consiguiente, este presupuesto se satisface, en razón de su alcance de carácter general.

ii) Que sean dictados en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria

En relación con el segundo presupuesto, igualmente se encuentra acreditado, dado que el acto administrativo enviado a revisión, el **Decreto 036 de 8 de abril de 2020** fue proferido por el **alcalde municipal de Alvarado**, en ejercicio de funciones otorgadas por la Constitución y la ley como primera autoridad administrativa del referido municipio, especialmente las de dirigir la administración de la entidad territorial a su cargo.

iii) Que desarrollen un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

En cuanto al tercero de los presupuestos, una vez revisado el contenido del decreto enviado para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, advierte la sala que frente a él no se cumple este presupuesto y, en consecuencia, no es viable acudir a este medio de control excepcional en relación con el **Decreto 035 del 24 de marzo de 2020**.

Referencia: CA 00182

Norma Revisada: DECRETO NÚMERO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"

En efecto, revisado el contenido de dicho acto administrativo se advierte que el mismo no se expidió como desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y tampoco de los decretos de orden legislativo proferidos por el ejecutivo a la fecha de expedición del decreto revisado, toda vez que estas medidas fueron dictadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud, gestión del riesgo, y de policía, derivadas de las leyes: 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015, y 1801 de 2016, que se encuentran en cabeza de los representantes legales de las entidades territoriales, en especial las de director de la administración de esa entidad territorial conforme lo señala el artículo 313 de nuestra Carta Política, como bien lo acotó el representante del Ministerio Público,

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, pues aunque se trata de un acto de contenido general proferido en ejercicio de función administrativa, no se dictó en desarrollo de un decreto legislativo proferido dentro de un Estado de excepción como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Se reitera, se trata de un conjunto de medidas administrativas para cuya expedición tienen facultades los mandatarios locales en coordinación con el orden jerárquico de la función de policía de la que está revestido el Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para atender la situación de emergencia sanitaria, que se vive en todo el territorio nacional.

Si bien es cierto que la lectura de las disposiciones contenidas en el decreto enviado para su control suscita serias dudas respecto a la constitucionalidad y legalidad de las mismas y de su adecuación a las obligaciones del ente municipal para con los destinatarios y usuarios de su actividad administrativa, también lo es que su estudio, en las condiciones derivadas de un debido proceso, no puede hacerse con carácter oficioso, pues como se estableció anteriormente, no se cumplen los requisitos para adelantar frente a este acto administrativo el control inmediato de legalidad, único mecanismo de nuestro ordenamiento jurídico que permitiría emprender dicho examen.

Aun cuando quien suscribe esta ponencia considera que una declaración de improcedencia de la aplicación de un determinado medio de control es más propio de un estudio de admisión y no de una sentencia, sobre todo cuando en ella se han analizado asuntos que permiten resolver la primera parte del problema jurídico, en respeto a la posición mayoritaria de la Sala se asumirá dicha posición y en consecuencia, como quiera que NO se encuentran acreditados los presupuestos que deben concurrir para que proceda el examen de legalidad del decreto enviado a través del medio de control inmediato de legalidad se declarará la improcedencia de ese medio de control frente al **Decreto 036 del 8 de abril de 2020** expedido por el **Alcalde Municipal de Alvarado**.

Se aclara que la presente providencia no producirá efectos procesales de cosa juzgada, frente al acto administrativo que motiva este pronunciamiento, pues sobre su legalidad, inmutabilidad, vinculación y definición aún cabe su revisión a través de los medios de control establecidos para ese efecto en el CPACA.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que frente al **Decreto 036 del 8 de abril de 2020**, expedido por el **Alcalde Municipal de Alvarado**, resulta improcedente el medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, conforme a lo considerado en la presente decisión.

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

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Aclara voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte.

RADICACIÓN: CA-00185
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE ALVARADO, TOLIMA
REFERENCIA: "DECRETO 036 DE 08 DE ABRIL DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO No. 030 DEL 30 DE MARZO DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICÓ PARCIALMENTE EL DECRETO No. 023 DEL 20 DE MARZO DE 2020"
MAGISTRADO PONENTE: ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA.

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

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

¹ "DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

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

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
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.

En efecto, luego de verificar que el trámite dado al Decreto 036 del 08 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-00024, M.P. ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto No. 036 de 18 de marzo de 2020, Asunto: *“Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía necesarias para limitar la diseminación y mitigar los efectos del virus en virtud de la calamidad pública por emergencia sanitaria Covid-19 en el municipio de Cajamarca-Tolima”* que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

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

Sin embargo, los Honorables Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez, Luís Eduardo Collazos Olaya, José Aleth Ruíz Castro y Ángel Ignacio Álvarez Silva coinciden en la admonición de que la decisión no hace tránsito a cosa juzgada, significando que contra el aludido acto administrativo general 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**

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.”.

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.