



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAG. PONENTE: DR. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00212  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD -  
ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE NATAGAIMA  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 026 DE 23 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN  
PÚBLICO Y OTRAS DISPOSICIONES

**OBJETO DE LA PROVIDENCIA**

Decide la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA, en única instancia, del siguiente acto proferido por el MUNICIPIO DE NATAGAIMA:

- Decreto No. 026 de 23 de marzo de 2020 por medio del cual se acogen medidas transitorias que garanticen el orden público en el municipio de Natagaima en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, y se dictan otras disposiciones-(COVID-19).

**ANTECEDENTES**

El MUNICIPIO DE NATAGAIMA remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia de los actos administrativos antes mencionados el día 30 de abril de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Agotados los trámites inherentes al control de legalidad inmediato y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso sub lite como se desarrolla a continuación:

**DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD**

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

El texto del Decreto sometido a revisión es del siguiente tenor:

*Decreto No. 026 de 23 de marzo de 2020 por medio del cual se acogen medidas transitorias que garanticen el orden público en el municipio de Natagaima en virtud del aislamiento preventivo obligatorio Decretado por el Gobierno Nacional, y se dictan otras disposiciones-(COVID-19).*

*El Alcalde Municipal de Natagaima - Tolima, en uso de sus atribuciones Constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 44.1 y 44.3 de la ley 715 de 2001, Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016 y*

#### CONSIDERANDO

*Que de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.*

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

*Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que "La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones".*

*Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido de que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*Que atendiendo la declaratoria de ESPIT de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (COVID - 19) Y la implementación planes de preparación y respuesta ante este riesgo*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social el pasado 12 de marzo del corriente mediante la resolución No. 385 declaró la Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio Nacional hasta*

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

*el 30 de mayo de 2020, advirtiendo que esta declaratoria podría terminar antes o prorrogarse si persiste o aumenta las causas que dieron origen a la mencionada resolución.*

*Que aunado lo anterior se dictaron varias medidas sanitarias con el objeto de prevenir y evitar la propagación del COVID - 19 Y mitigar sus efectos.*

*Que el Ministerio de salud determinó un plan de contingencias para que será adaptado al COVID-19, el cual se podrá modificar y adaptar según el desarrollo de la pandemia.*

*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró estado de Emergencia Económica Social y Económica en todo el territorio nacional con el objeto de atender fa emergencia Social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COV10 -19*

*Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional417 de 2020 el presidente de la República señaló entre el título de "Medidas", que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.*

*Que seguidamente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No,418 del18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1 "que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio Nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, está, en cabeza presidente de la República.*

*Que el referido decreto, señaló en el párrafo l' del artículo 20, que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan entre otras, las autoridades municipales deberán ser "previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la república".*

*Que la Secretaria de Salud del Tolima , expidió la Circular NO.0072 del 11 de marzo del 2020 , "Adopción de medidas preventivas sanitarias por causa del Coronavirus COVID - 19 en el departamento del Tolima.*

*Que mediante los decretos Departamentales No. 0293 y 0294 se declaró la calamidad pública en el Departamento del Tolima de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la ley 1523 de 2012 por un lapso de seis (6) meses y dicto otras medidas frente, para conjurar los efectos del COVID - 19.*

*Que el Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: " ...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en*

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

*caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o ínternacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".*

*Que el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, señala como competencia a cargo de los municipios: " ..,Ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros".*

*Que según el Artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, los alcaldes como jefes de la administración local, representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio, y como conductores del desarrollo local, son los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en sus territorios, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Que el artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres, "( .-. ) es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."*

*Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras:*

**"ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRA ORDINARIAS DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES y LOS ALCALDES. ANTE SITUACIONES DE**

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

*EMERGENCIA y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
- 2. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada dada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
- 4. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

*Que el Gobierno Departamental mediante decreto No. 0305 del 19 de marzo del comente dispuso instar a los Alcaldes Municipales a prohibir la Ubre circulación de todos los habitantes del área urbana y rural de sus municipios de manera transitoria a partir de las 7:00 PM del día 20 de marzo hasta el 24 de marzo del corriente a las 6:00 AM, como medida transitoria para evitar la diseminación del COVID-19*

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

*Que teniendo en cuenta que el presidente de la República en alocución de 20 de marzo de 2020, dispuso "En desarrollo del Estado de Emergencia, aplicar un Aislamiento Preventivo obligatorio para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo las 23:59 horas, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas,*

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

*Que aunado lo anterior, en concejo de gobierno extendido con autoridades de policía y militares se determinó que para dar una*

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

*mayor efectividad a las medidas de aislamiento y teniendo en la cuenta la falta de personal en un Municipio como Natagaima, se deben tomar medidas en materia de restringir el parrillero en motos y el consumo de licor ya que no hay como atender los desmanes de las personas que desde el aislamiento consumen alcohol en sus viviendas debido a la libre venta*

*En mérito de lo expuesto, el alcalde municipal de Natagaima - Tolima,*

### **DECRETA**

**PRIMERO:** *Extender las medidas de aislamiento decretadas por el Municipio de Natagaima en el Decreto No. 025 del 20 de marzo de 2020 hasta el día 24 de marzo de 2020 las 23:59 horas.*

**SEGUNDO:** *Adoptar el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el presidente de la República para todos los colombianos, desde el próximo martes 24 de marzo a las 23:59 horas, hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las 00:00 horas.*

**TERCERO:** *Restrínjase el paso de vehículos por vías internas del Municipio de Natagaima, sus veredas y centros poblados.*

**PARÁGRAFO 1:** *De la prohibición anterior, se exceptúan los vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:*

- 1. abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente dos personas en el vehículo.*
- 2. vehículos con personal de prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*
- 3. vehículos de cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas vulnerables y de animales.*
- 4. vehículos para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.*
- 5. vehículos de orden público, seguridad general y atención sanitaria.*
- 6. vehículos para atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.*
- 7. vehículos para atender el servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para el desplazamiento por situaciones de emergencia o grave alteración a la salud.*

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

*8. Vehículos o rutas destinados al transporte de trabajadores y operarios de empresas que realizan operación 24/7.*

*9. vehículos indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio, prensa escrita, digital, y distribuidores de medios, de comunicación debidamente acreditados.*

*10. Los que transporten trabajadores y operarios que prestan sus servicios en turnos de trabajo, debidamente acreditados con sus respectivos carnets o documentos.*

*11. los que transportan el suministro de combustible.*

*12. Los que prestan servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*

*13. Los utilizados por las empresas de prestación de servicios de Empresas de Vigilancia privada y celaduría y transporte de valores.*

*14. los que prestan el servicio de carga desde y hacia el Municipio de Natagaima con máximo 2 personas.*

*15. los que prestan el servicio de transporte de animales vivos y productos perecederos, con máximo 2 personas.*

*18. los usados por la Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos, Cuerpo de Custodia y Vigilancia Penitenciaria, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, organismos de emergencia y socorro del orden nacional o municipal y organismos de control y vigilancia.*

**Parágrafo 2:** *las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación, que acredite el ejercicio de sus funciones.*

**PARÁGRAFO 3:** *los vehículos en los que se transporten, deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.*

**PARÁGRAFO 4:** *los vehículos a quienes se les otorgue el permiso de circulación deberán hacer el reporte de ingreso y salida del Municipio en la estación de policía.*

**CUARTA:** *Prohíbese la venta de bebidas alcohólicas durante el aislamiento decretado hasta el 13 de abril de 2020.*

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

***QUINTA:** Prohíbese el uso de parrillero en las motocicletas empleadas por la población para abastecerse durante el término de la vigencia de la presente restricción.*

***SEXTA - SANCIONES:** la violación a las medidas sanitarias y de policía decretadas en el presente acto, dará lugar a la imposición de las medidas correctivas de que trata la ley 1801 de 2016 y la eventual comisión del delito previsto en el artículo 368 del código penal.*

***SÉPTIMA:** Ordenar que secretaria General y de Gobierno, en compañía de la Comisaria de familia, inspección de policía, autoridades de salud del Municipio verifiquen el cumplimiento permanente de las medidas e informen al comité de gestión del riesgo periódicamente.*

***OCTAVA:** Comunicar el presente decreto al Ministerio del Interior, la Policía Nacional, Ejercito Nacional, personería Municipal, procuraduría provincial chaparral, contraloría Departamental del Tolima y la defensoría del pueblo, para lo pertinente.*

***NOVENO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

## **TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD**

Mediante auto del 04 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo.

Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

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

Dentro del término del anterior traslado, se recibieron los siguientes documentos:

### CONCEPTO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

<b>Expediente:</b>	CA-00212
<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Autoridad que emite el acto:</b>	Municipio de Natagaima

Señala que una vez revisado el contenido del acto administrativo, advierte que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Asegura, que por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

#### CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, solicita se revoque el auto que avocó conocimiento o en su defecto, el Tribunal se declare inhibido en tanto en el decreto 026, el alcalde municipal si bien se remite al decreto 418, expedido por el gobierno nacional el día 18 de marzo de 2020, este no tiene la condición de ser decreto legislativo, por lo que considera que fue expedido con fundamento en las facultades ordinarias que le concede la legislación.

### **CONSIDERACIONES**

#### PARTE PROCESAL – COMPETENCIA

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

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

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 que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

Por considerarlo pertinente, se trae a colación, providencia del Consejo de Estado de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00, que al referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, indicó:

***“- En cuanto a su forma***

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

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

***- Respecto de su contenido sustancial***

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

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

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

***- En lo relativo a su control***

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente*

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

*de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

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

Respecto a las características específicas, adujo:

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

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

*(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes: (a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.*

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

## **ESTUDIO SUSTANCIAL**

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, de la siguiente manera

---

<sup>1</sup> CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent.,

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra 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, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

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

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(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. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

---

rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

<b>Expediente:</b>	CA-00212
<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Autoridad que emite el acto:</b>	Municipio de Natagaima

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, 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, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, 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) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, el Consejo de Estado ha considerado que el control es integral en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control.

Frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa

Con el objeto de abordar el estudio del acto administrativos objeto de la presente actuación a fin de decidir sobre su legalidad, se procederá en primer lugar al examen de los requisitos de forma de los decretos analizados y en segundo lugar, de ser el caso, se asumirá el examen material y de contenido de los mismos.

## REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*“ARTICULO 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”.*

Del mencionado artículo, el Consejo de Estado en providencia de 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, Radicación No. 11001 03 24 000 2010 00279 00, ha establecido que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

*35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

---

<sup>2</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

35.3. *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).*

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

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

El Consejo de Estado en providencia de 4 de mayo de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, Radicación 11001-03-15-000-2020-01501-00, señaló:

*(...) desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en actos administrativos generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o a un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que: La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala:*

*“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman<sup>3</sup>. (Subrayado fuera del original)*

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto, en tanto, adopta medidas para toda la población que se encuentre en el territorio del Municipio

- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

La Constitución Política de 1991 atribuyó a los alcaldes la función de dirigir la acción administrativa del municipio, según lo señala el numeral 3 de su artículo 315:

*“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes”*

De conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado funcionamiento de los fines del Estado.

Atendiendo a que, la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

Así, se considera que el acto revisado se expide en desarrollo de la función administrativa del Alcalde Municipal.

- 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).

Revisados el Decreto No. 026 de 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Natagaima, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 2.º, que establece son fines esenciales del Estado ; servir a la comunidad promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derecho y deberes consagrados en la constitución; (...), señalando en las mismas condiciones que las autoridades de la Republica están Instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, Honra, bienes creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. El artículo 49, que consagra que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios a cargo

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

del Estado. Se Garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud; el artículo 209 dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. En el numeral 3 del artículo 315 señala como atribución del Alcalde: “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”.

- La ley 715 de 2001, en el artículo 44 señala como competencias a cargo de los Municipios, el adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad en las disposiciones del orden Nacional y Departamental; establecer la situación de salud en el Municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación; ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud; impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.
- La ley 9 de 1979, por medio de la cual se dicta medidas sanitarias y al tenor del título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, Así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.
- Circular 005 del 11 febrero de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (COVID-19) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.
- El Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró estado de Emergencia Económica Social y Económica en todo el territorio nacional con el objeto de atender la emergencia social, económica y ecológica derivada de la Pandemia COVID -19.
- El Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1 "que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio Nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, está, en cabeza del presidente de la República.

- La Circular No.0072 del 11 de marzo del 2020 expedida por la Secretaria de Salud del Tolima, "Adopción de medidas preventivas sanitarias por causa del Coronavirus COVID - 19 en el Departamento del Tolima.
- Decreto 460 de 2020 Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
- Decretos Departamentales No. 0293 y 0294 por los cuales se declaró la calamidad pública en el Departamento del Tolima de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la ley 1523 de 2012 por un lapso de seis (6) meses y dicto otras medidas frente, para conjurar los efectos del COVID - 19.
- El Parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, establece que: "...Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o intencional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada".
- El numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, que señala como competencia a cargo de los municipios: "...Ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos , puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros"
- La ley 1523 de 2012, en su artículo 14 estableció que el Alcalde Municipal como Jefe de la Administración Local representa al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre en el Municipio y como conductor del desarrollo local, el Alcalde Municipal es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

del Riesgo en el Municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del Riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción. El artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 señala que la gestión del riesgo de desastres,"(...) es un proceso social orientado a la formación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes, para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible."

- El artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia" que otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas o privadas; ordenar medidas de restricción de la movilidad, entre otras
- El Decreto No. 0305 del 19 de marzo del 2020 dispuso instar a los Alcaldes Municipales a prohibir la libre circulación de todos los habitantes del área urbana y rural de sus municipios de manera transitoria a partir de las 7:00 PM del día 20 de marzo hasta el 24 de marzo del corriente a las 6:00 AM, como medida transitoria para evitar la diseminación del COVID-19
- Resolución No 385 del 12 de marzo del 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio Nacional hasta el 30 de mayo del 2020, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Natagaima en el Decreto 026 de 23 de marzo de 2020, ordena el asilamiento preventivo obligatorio, restringe la circulación de personas y de vehículos por las zonas internas de su jurisdicción, prohíbe la venta de bebidas alcohólicas y el uso de parrillero en las motocicletas.

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Natagaima, se advierte que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad, no es desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fue proferido por el

Expediente: CA-00212  
Medio de control: Control inmediato de legalidad  
Autoridad que emite el acto: Municipio de Natagaima

burgomaestre en virtud de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes, en su calidad de autoridades de policía, para mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

Es así como, el literal b) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde en relación con el orden público, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes:

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

*b) En relación con el orden público:*

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

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

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

*b) Decretar el toque de queda;*

*c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; (...)*”

Además, conforme a las competencias municipales como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres, tal y como lo indica el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”:

*Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.*

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de Natagaima, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para extender el aislamiento social preventivo, restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, restringir el paso vehicular en vías internas del municipio y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, incluso si no se había declarado el estado de excepción, la cual

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

implemento en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

Por lo tanto, las medidas tomadas por el Municipio Natagaima son consideradas una potestad ordinaria conferida por el legislador, que puede ser adoptada al contener órdenes de carácter policivo decretadas en uso de sus facultades ordinarias.

En tal entendido, el Decreto 026 del 23 de marzo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia no hace tránsito a cosa juzgada y podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad<sup>4</sup>.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

## D E C I S I Ó N

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

## F A L L A

**PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE** el presente control inmediato de legalidad frente al Decreto 026 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Natagaima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>4</sup> Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Se ordena que por Secretaría se proceda comunicar la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por este mismo medio.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

***BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS***

***LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA***

***CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ***

***JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO***

***ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA***

***JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA***

**Expediente:**  
**Medio de control:**  
**Autoridad que emite el acto:**

CA-00212  
Control inmediato de legalidad  
Municipio de Natagaima



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

Ibagué, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA No.:** CA-00212  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD QUE EMITE:** ALCALDE MUNICIPAL DE NATAGAIMA  
**ACTOS ADMINISTRATIVOS:** DECRETO 026 DE 23 DE MARZO DE 2020  
**TEMA:** MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO Y OTRAS DISPOSICIONES

**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 125<sup>5</sup> y 243<sup>6</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>5</sup> “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.”.*

<sup>6</sup> [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.

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncie desde la Sentencia del CA-00002, M.P. BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto 42 del 20 de marzo de 2020, Asunto: “*Por medio del cual prorroga los efectos del Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020*”, y Decreto 44 del 22 de marzo de 2020, Asunto: *por medio del cual se amplía la vigencia de las medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de San Antonio, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del coronavirus COVID-19*” que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

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

---

7. *El que niega la intervención de terceros.*

8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

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

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

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

**Expediente:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

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

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

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:** CA-00212  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Autoridad que emite el acto:** Municipio de Natagaima

- 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.**

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.