

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

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

Referencia: CA-00009  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE CASABIANCA - TOLIMA  
Acto administrativo: Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Casabianca, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del Coronavirus COVID-19”*.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en la jurisdicción de Casabianca, Tolima, en virtud de la emergencia sanitaria y calamidad pública decretada en el Departamento con ocasión del Coronavirus COVID-19, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151 numeral 14<sup>1</sup> y el numeral 1º del artículo 185<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

### **I. ANTECEDENTES**

1. El 25 de marzo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Casabianca Tolima (secuencia 593).

---

<sup>1</sup> Artículo 151.- Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia (...)

14. Del 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, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.”

<sup>2</sup> Trámite del control inmediato de legalidad de actos “Artículo 185 “ (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena.”

2. Con providencia del 26 de marzo de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenó la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Municipio de Casabianca, invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a los Ministerios del Interior y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos y finalmente se dispuso correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto.

3. El 27 de marzo de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior y de Salud, al Municipio de Casabianca y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo. En la misma fecha se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. Dentro del término de traslado, el Ministerio del Interior rindió concepto No. MEM2020-10879-SSC-3110.

5. El 29 de abril de 2020 el Procurador 27 Judicial II Administrativo presentó concepto.

6. El 05 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

## **II. TEXTO DEL DECRETO Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXPEDICIÓN**

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Casabianca, cuyo texto es el siguiente:

***“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN UNAS MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL ORDEN PÚBLICO EN LA JURISDICCIÓN DE CASABIANCA, TOLIMA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA EN EL DEPARTAMENTO CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19”***

***LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CASABIANCA, TOLIMA,***

*En ejercicio de sus atribuciones Constitucionales, en especial las contenidas en los artículos 2º, 209 y 315, así como las legales, contenidas en la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, demás disposiciones concordantes y*

**CONSIDERANDO**

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

*Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.*

*Que el artículo 49° ibídem clasifica la Salud como un servicio público a cargo del Estado, quien debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud.*

*Que el artículo 95 numeral 2° ibídem establece: “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...)”.*

*Que el artículo 209 ibídem establece que “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”.*

*Que el artículo 288 de la misma Carta señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.*

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

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

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

*Que el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están*

*investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.*

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

*Que el COVID-19 ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). Que la Organización Mundial de la Salud declaró el pasado 11 de marzo que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.*

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

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

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

*Que, a la fecha, el Ministerio de Salud ha confirmado que en el Departamento del Tolima ya se han registrado Dos (02) casos de COVID-19, y ello, a la postre, significa un riesgo para la comunidad de Casabianca, Tolima, máxime cuando cuenta con gran cercanía con los límites del Departamento de Caldas que presenta Dos (2) casos, mientras que en Risaralda se reportan Cinco (5) casos, en el Quindío con Tres (3) y en Cundinamarca Cuatro (4) de ellos que se han registrado casos positivos de COVID-19.*

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

*Que en la parte motiva del Decreto No. 417 de 2020 en el estudio de salud pública, indicó que la OMS ha identificado el nuevo Coronavirus COVID-19 como un brote de emergencia en salud pública de importancia internacional, así como dispuso que las principales medidas señaladas por la Organización Mundial de la Salud, “es el distanciamiento social y aislamiento”, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.*

*Que, posteriormente, el Gobierno Nacional expidió Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, en el cual dispuso en su artículo 1° que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza Presidente de la República.*

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

*Que dentro de la parte motiva del Decreto Nacional No. 417 de 2020 el Presidente de la República señaló entre el título de “Medidas”, que una de las principales recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento.*

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

*Que en virtud de los recientes pronunciamientos del Presidente de la República, y dado a los casos confirmados de COVID-19 en el Departamento del Tolima por parte del Ministerio de Salud, así como al contar con cercanías con el Departamento de Caldas, Risaralda, Quindío y Cundinamarca, resulta necesario adoptar medidas de distanciamiento social y aislamiento a través de la medida de toque de queda, desde el Viernes 20 de Marzo a las 7:00 P.M. hasta el Martes 24 de Marzo hasta las 6:00 A.M., así como adoptar medidas para que en ese tiempo se logre garantizar el aprovisionamiento de los hogares de Casabianca, Tolima.*

*Que el Gobierno Departamental del Tolima, en cabeza del Sr. Gobernador expidió el Decreto No. 0305 del 19 de marzo de 2020, a través del cual instó a todos los Alcaldes de los municipio del Departamento del Tolima a decretar toque de queda en los respectivos territorios de su jurisdicción, tanto en el área urbana como*

rural, desde el día 20 de marzo de 2020 a las 7:00 pm hasta el día 24 de marzo de 2020 a las 6:00 am.

*Que estas medidas transitorias están conforme a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020.  
Que, por lo expuesto, la Alcaldesa Municipal de Casabianca, Tolima,*

### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR** toque de queda en todo el territorio del municipio de Casabianca, Tolima, comprendiendo tanto el área urbana como el área rural, prohibiendo la libre circulación de todos sus habitantes, por el día Viernes 20 de Marzo de 2020 a partir de las 7:00 P.M., hasta el día Martes 24 de Marzo de 2020 a las 6:00 A.M., como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19 en esta jurisdicción, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente Acto.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** El servicio de transporte terrestre automotor de pasajero por carretera (intermunicipal), durante el período que comprende esta prohibición, no podrá circular por las vías municipales del perímetro urbano. Queda autorizado el paso por las vías del orden nacional que se encuentran en el territorio municipal para garantizar la circulación intermunicipal entre ciudades.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** La presente restricción no comprende establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. Sin embargo, estos establecimientos no podrán permitir la aglomeración de público superior a cincuenta (50) personas al interior o exterior del mismo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De la prohibición anterior, se exceptúan las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:

- Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, mayor de dieciocho (18) años y menor a sesenta (60) años.
- Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.
- Cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales.
- Para la asistencia a consultas pediátricas o geriátricas.
- Orden público, seguridad general y atención sanitaria.

*Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.*

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

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

*Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*

*Abastecimiento y distribución de combustible.*

*Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, farmacias y emergencias veterinarias.*

*Realizar el abastecimiento, distribución, cargue y descargue de elementos de primera necesidad, productos de aseo, alimentos preparados, suministros médicos y agua potable.*

(...)

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

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

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

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

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

**ARTÍCULO SEXTO:** *Las medidas sanitarias y de policía previstas en el Decreto No. 039 del 17 de marzo de 2020, que no sean contrarias al presente Decreto, continúan vigentes durante el término previsto en el artículo 1° del presente Acto.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *El presente Decreto se encuentra conforme a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República mediante Decreto No. 420 de 2020.*

**ARTÍCULO OCTAVO:** **ORDÉNESE** a la Secretaría de Gobierno Municipal, coordinar con la Policía Nacional la aplicación de las medidas dispuestas en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO NOVENO:** **COMUNICAR** el presente Decreto al Ministerio del Interior para lo de su competencia.

**ARTÍCULO DÉCIMO:** *El presente Acto Administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.”*

### **III. INTERVENCIONES**

#### **3.1. Nación – Ministerio del Interior**

Con oficio No. **MEM2020-10879-SSC-3110** esa cartera ministerial intervino en el proceso aduciendo que el acto administrativo estudiado no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República “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.

Precisó que 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 artículos 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.

#### **3.2. Concepto Ministerio Público**



En su escrito de intervención la Vista Fiscal solicitó que se declare la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto 041 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Casabianca Tolima, toda vez que dicho acto administrativo no es susceptible de control por este mecanismo.

Señaló que las medidas contenidas en el acto administrativo objeto de estudio desarrollan facultades ordinarias del alcalde como primera autoridad de Policía en el Municipio, concretamente en los artículos 2, 209, 287, 288, 296, 314 y 315 de la Constitución Política; el literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

Asimismo precisó que los Decretos: 418 del 18 de marzo de 2020<sup>3</sup>, 420 del 18 de marzo de 2020<sup>4</sup>, 457 del 22 de marzo de 2020<sup>5</sup>, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020<sup>6</sup>; y el 593 del 24 de abril de 2020<sup>7</sup>, no son Decretos Legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”. Los mencionados decretos son medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, en ejercicio de la autoridad de Policía; dentro del marco de la Emergencia Sanitaria, generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

#### 4. CONSIDERACIONES

##### **4.1. De los estados de excepción.**

La Constitución Política de 1991 consagra tres estados de excepción: el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215).

Los estados de excepción previstos en la Constitución son regímenes especiales concebidos para enfrentar situaciones de anormalidad institucional que requieren de medidas extraordinarias por parte de las autoridades estatales; al acudir a estos mecanismos de excepción, se produce una alteración del reparto ordinario de competencias normativas, como quiera que con su declaratoria el Presidente de la República queda habilitado para expedir normas con fuerza de ley orientadas a la conjuración de la crisis.

Este mecanismo está diseñado para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis **respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces**. La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, para alcanzar la salvaguarda de intereses superiores, **permitiendo desde la limitación de algunos derechos**

---

<sup>3</sup> Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

<sup>4</sup> Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

<sup>5</sup> “*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.*”

<sup>6</sup> *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*

<sup>7</sup> 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

**fundamentales, hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales**, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.

Ahora bien, el Estado de Emergencia, como modalidad de estado de excepción, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. Específicamente el artículo 215 Superior señala:

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

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

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

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

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

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

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

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido*

*en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

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

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

Conforme al texto constitucional, para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, se deben cumplir unos requisitos formales y unos presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo.

Es así que el Gobierno debe declarar la emergencia cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; se determina que la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros; **los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia** y aunque se pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, estas medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Igualmente en contexto con la Ley 137 de 1997 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", se preserva la exigibilidad de ciertos derechos incluso durante los estados de excepción<sup>8</sup>, se proscribe la suspensión de derechos, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y se prohíbe suprimir o modificar los organismos o las

---

<sup>8</sup> Ley 137 de 1994, **Artículo 4°.** *Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.*

*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.*

**Parágrafo 1.** *Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.*

**Parágrafo 2°.** *Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.*

funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>9</sup>, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>10</sup>.

#### **4.2. Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción**

Como se ha venido decantando, al amparo de los estados de excepción -incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: *i)* El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto-, y *ii)* todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 de la Constitución Política- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica.

El Honorable Consejo en reciente providencia del 4 de mayo de 2020 con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ<sup>11</sup>, tuvo oportunidad de referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, y ante la pertinencia para resolver el presente asunto, la Sala se permite transcribir:

##### **“- 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.*

---

<sup>9</sup> Ley 137 de 1994, Art. 15.

<sup>10</sup> Constitución Política, Art. 215.

<sup>11</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

**- En lo relativo a su control**

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

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

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

Y frente a las características específicas de los decretos legislativos, la Alta Corporación señaló:

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

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

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

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

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

### **4.3. Del control inmediato de legalidad**

El marco normativo que regula los estados de excepción, como lo mencionó nuestro órgano de cierre jurisdiccional en la providencia citada previamente, dispuso una serie de controles tanto de orden político<sup>12</sup> como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan, hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin

<sup>12</sup>Lo realiza el Congreso de la República 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.

de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos legislativos proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario<sup>13</sup>.

Es así que, en lo referente al control jurídico, el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política establece que *“El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad...”*, motivo por el cual, tanto el control del decreto que declara el estado de excepción como de todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollen, corresponde a la Corte Constitucional.

Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales, expiden reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron. Estos actos administrativos son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que a la letra reza<sup>14</sup>:

*“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.”* (Subraya fuera del texto original)

En relación con los propósitos del anotado control automático de legalidad, la Corte Constitucional, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, concluyó<sup>15</sup>:

*“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*

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL.

<sup>14</sup> Disposición que a su vez fue replicada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 136.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994; Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

*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” (subrayas fuera del texto original).*

A partir de la claridad del canon legal en cita, se puede concluir que el control judicial excepcional debe cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

- i)* Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)* Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)* Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>16</sup>.

En igual sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha identificado las siguientes características en el control de legalidad que le corresponde a esta jurisdicción así<sup>17</sup>:

- a)** Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos **proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos**. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

<sup>16</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

<sup>17</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

**b)** Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

**c)** Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

**d)** Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política y la ley<sup>18</sup>.

#### ***4.4. De la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid 19,***

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que a tal fecha a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, **mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»**, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las

---

<sup>18</sup> CONSEJO DE ESTADOSALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

Posteriormente, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los colombianos y evitar una mayor propagación del COVID-19, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. Según las consideraciones del Decreto en mención, las facultades fueron otorgadas concretamente para:

- ❖ Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera,
- ❖ La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME;
- ❖ Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República
- ❖ Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.
- ❖ Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- ❖ Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- ❖ Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.
- ❖ Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

- ❖ Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.
- ❖ Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- ❖ Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicios público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- ❖ Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 Y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa
- ❖ Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- ❖ Acudir al procedimiento de contratación directa
- ❖ Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.
- ❖ Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- ❖ Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

#### **4.5. Caso concreto**

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena de Decisión verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Casabianca, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio material del acto administrativo.

- **Factor subjetivo de autoría.**

El Decreto 041 de 2020 fue expedido por la Alcaldesa Municipal de Casabianca, entidad territorial que integra el Departamento del Tolima y cuyo conocimiento, conforme lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima, de manera que se cumple el primer presupuesto.

- **Factor de objeto.**

Revisado el acto administrativo remitido para estudio, advierte la Sala que a través de éste la burgomaestre de Casabianca adoptó una medida de distanciamiento social y aislamiento en todo el territorio del municipio por el día viernes 20 de marzo de 2020 a partir de las 7:00 P.M., hasta el día martes 24 de Marzo de 2020 a las 6:00 A.M, con algunas excepciones de actividades comerciales de productos de primera necesidad; de manera que define una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con el segundo presupuesto.

- **Factor de motivación o causa.**

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción.

Revisado el Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 con el cual se dispuso **el toque de queda en todo el territorio del municipio de Casabianca** por el día viernes 20 de marzo de 2020 a partir de las 7:00 P.M., hasta el día martes 24 de marzo de 2020 a las 6:00 A.M, exceptuando los establecimientos y locales comerciales de productos y bienes de primera necesidad, farmacéuticos, médicos, ópticas, productos ortopédicos, aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas, y determinó las sanciones para quienes incumplieran tales previsiones; advierte la Sala Plena que el mismo fue proferido por la primera autoridad del municipio bajo el amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público, y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

En efecto, revisado el marco normativo que sustenta la expedición del Decreto 041 de 2020, encontramos los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política que a la letra rezan:

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

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

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

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

**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

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

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

*(...)*

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” que señala<sup>19</sup>:

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

*b) En relación con el orden público:*

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

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

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

**b) Decretar el toque de queda;**

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

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

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al*

---

<sup>19</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

*artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

(...)” (Subraya la Sala)

El artículo 12 de la Ley 1523 de 2012<sup>20</sup> que menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

El artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” que prescribe:

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

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

9. *Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

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

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

12. *Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.*

Este marco normativo por sí solo -sin estar precedido de un estado de excepción-, habilita a los alcaldes municipales para que ante situaciones de riesgo por, entre otros eventos, una epidemia como la que aqueja en estos tiempos a la humanidad (Coronavirus - Covid 19), disponga medidas tales como el toque de queda con el fin de limitar la circulación de las personas y con ello evitar su propagación.

Aunado a lo anterior, el ordenamiento legal ordinario dispone que para conservar el orden público los alcaldes deben atender las instrucciones y órdenes que imparta como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa el Presidente de la República<sup>21</sup> y el respectivo Gobernador como agente del Presidente en esta labor<sup>22</sup>, deviniendo precisamente de este último la directriz encaminada a decretar el toque de queda en todo el territorio del Tolima entre el 20 de marzo a partir de las 7:00 PM y el 24 de 2020 a las 6:00 AM, como una medida transitoria de orden público de distanciamiento social y aislamiento para prevenir la diseminación del Coronavirus COVID-19.

Esta medida a su vez estuvo fundamentada en *i)* el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República junto con los ministros del Interior y Defensa, en el que precisó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 estaría en su cabeza, y *ii)* en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 en el que el mandatario nacional en compañía de los Ministros del Interior, Defensa, Transporte, Comercio, Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación estableció instrucciones para ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio

---

<sup>21</sup>“**ARTICULO 189 superior** “ Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado. (...)”

<sup>22</sup> **ARTICULO 303 ibídem** . En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. Los gobernadores serán elegidos popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020<sup>23</sup>.

De esta manera, es patente que el Decreto 041 del 19 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa municipal de Casabianca no tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, y mucho menos desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, sino que expresamente el Decreto se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

En esa medida no se cumple con el tercer presupuesto para que resulte procedente el análisis de fondo en las presentes diligencias. No todo acto que se expida durante el periodo que dure el estado de excepción es pasible de control inmediato de legalidad, pues las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos no se encuentran suspendidas. De acuerdo con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional, presupuesto que al no cumplirse en el *sub lite* hace improcedente este mecanismo excepcional y así será declarado.

Lo anterior no obsta para que dicho acto pueda ser analizado por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pero en el marco de los medios de control ordinarios procedentes conforme a la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

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

---

<sup>23</sup> El artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” - habilita al Ministerio de Salud y Protección Social a declarar la emergencia sanitaria cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia. Concretamente señala tal norma:

*“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.”*

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 041 del 19 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Casabianca, conforme lo expuesto en parte considerativa de esta providencia.

**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 ordinarios pertinentes, conforme lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás disposiciones concordantes.

**TERCERO:** Por Secretaría COMUNÍQUESE la presente decisión en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

Esta sentencia fue debidamente estudiada y aprobada por la Sala Plena a través de medios electrónicos; no obstante no se suscribe por los respectivos Magistrados, ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad Covid-19 en Colombia.

### NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

**ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
(Salva voto)