

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

Ibagué, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA-00044
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALA - TOLIMA
Acto administrativo: Decreto 039 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional”*.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto 039 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional”*, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151 numeral 14¹ y el numeral 1^o del artículo 185² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. El 27 de marzo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 039 del 24 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Carmen de Apicalá - Tolima (secuencia 630).
2. Con providencia del 30 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 Carmen de Apicalá, 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

¹ 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.”

² 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.”

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 31 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 Carmen de Apicalá y al Procurador Judicial Delegado ante esta Corporación. 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 presentó concepto con oficio OFI2020-10161-SSC-3110.

5. El 06 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 039 del 24 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá, cuyo texto es el siguiente:

"POR MEDIO DEL CUAL SE SIGUE DANDO CUMPLIMIENTO A LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL "

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CARMEN DE APICALÁ (TOLIMA), en uso de sus facultades constitucionales y legales especialmente las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 1994, circular externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020 y demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto No 034 del 17 de marzo de 2020, la administración municipal procedió a tomar algunas medidas de prevención atención y contención del CORONAVIRUS, en el municipio del Carmen de Apicalá Tolima.

Que a través del Decreto No 036 del 19 de marzo de 2020, la administración municipal da cumplimiento a unas instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional.

Que a través del Decreto No 038 del 22 de marzo de 2020, la administración municipal prorroga las medidas establecidas en el Decreto Municipal 036 del 19 de marzo de 2020.

Que a través del Decreto Nacional No 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que a través del Decreto Nacional No 457 del 22 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID – 19 y el mantenimiento del orden público.

Que en lo que respecta a la alcaldía municipal, entidades descentralizadas y el Hospital NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN E. S. E., se hace necesario tomar algunas medidas administrativas, buscando garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables de la administración.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Dar cumplimiento a la orden del Gobierno Nacional en lo que refiere al **aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas que habiten en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), desde la cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 13 de abril de 2020, en cumplimiento de la emergencia sanitaria por el CORONAVIRUS COVID – 19 y por las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita **TOTALMENTE** la libre circulación de personas y vehículos en todo el municipio, con las excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto Nacional número 457

del 22 de marzo de 2020, el cumplimiento de esta medida será vigilado por el Comandante de Policía del municipio del Carmen de Apicalá (Tolima).

PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso de que se desconozca lo mencionado en el presente artículo, se procederá a:

- a) Compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, por violación del artículo 368 del Código Penal y demás normas complementarias.
- b) Denunciar violación de las disposiciones sanitarias, en consonancia con el artículo 2.8.8.1.4.21. del Decreto 780 de 2016, que contempla la imposición de sanciones pecuniarias.
- c) Denunciar infracción al Código Nacional de Tránsito.

ARTÍCULO SEGUNDO: Se permitirá en el municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), la circulación de las personas en los casos y las actividades a que se refiere el artículo 3 del decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020, para lo cual se utilizarán los medios de comunicación y las redes sociales para que conozcan los habitantes de nuestro municipio, en qué casos se permiten salir del lugar de su residencia

PARÁGRAFO: El cumplimiento de esta disposición en cuanto a garantizar la publicidad inmediata del contenido del artículo 3 del decreto nacional número 457 del 22 de marzo de 2020, es responsabilidad del Secretario General y de Gobierno, su incumplimiento será causal de mala conducta y se hará acreedor a las sanciones legales correspondientes.

ARTÍCULO TERCERO: En cumplimiento del artículo 3 del Decreto Nacional número 457 del 22 de marzo de 2020, **se permite además** la circulación de las personas que desarrollen las siguientes actividades:

- a) El personal que presta sus servicios en el Hospital NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN E. S. E. del ente territorial.
- b) El personal que presta sus servicios en la Empresa de Servicios Públicos DAGUAS E. S. P., que sea el estrictamente necesario para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo. Los demás funcionarios y contratistas cuyo servicio no sea estrictamente necesario, deberán cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio, a pesar de ello, continuará prestando sus servicios utilizando los medios tecnológicos existentes y atendiendo las órdenes que a través de correo electrónico les impartan sus superiores.
- c) El personal de la alcaldía del municipio del CARMEN DE APICALA, que ocupe cargo Directivo, en especial la Secretaria de Salud, el Secretario General y de Gobierno, la Secretaria de Hacienda y la Jefe de Presupuesto, El Secretario de Desarrollo Social. Los demás funcionarios y contratistas deberán cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio, a pesar de ello, continuarán prestando sus servicios utilizando los medios tecnológicos existentes y atendiendo las órdenes que a través de correo electrónico les impartan sus superiores.

PARÁGRAFO: Los funcionarios y contratistas referidos en los literales b) y c) que no prestan un servicio estrictamente necesario o que no ocupan cargos directivos, crearán respectivamente en forma inmediata grupos en *WhatsApp* con los integrantes de su dependencia para coordinar y facilitar la prestación del servicio y garantizar el correcto funcionamiento de cada entidad, en cada grupo deberá incluirse al señor Alcalde y el Secretario General y de Gobierno.

Lo establecido en los literales a), b) y c) están contemplados dentro del artículo 3 del decreto nacional número 457 de 2020.

ARTICULO CUARTO: Autorizar al tránsito de motocarros en el municipio, durante el periodo que dure la emergencia, con la finalidad exclusiva de facilitar el servicio de domicilios de productos de primera necesidad en la zona rural y urbana.

PARÁGRAFO: Para prestar este servicio de domicilios, solamente en sitios autorizados como: supermercados, droguerías, restaurantes, plaza de mercado, dada la emergencia sanitaria, será obligación la utilización de tapabocas, guantes así como la desinfección e higiene constante del vehículo. Igualmente las autoridades podrán requerir al conductor toda la documentación obligatoria para transitar en un vehículo de estas características.

ARTICULO QUINTO: En cumplimiento del Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, se ordena al personal que labora en la Comisaría de Familia, prestar el servicio en forma **ININTERRUMPIDA** a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la emergencia sanitaria. El Comisario de Familia deberá establecer turnos de atención y cumplir en forma estricta con lo regulado en el artículo 1 del decreto nacional antes referido.

PARÁGRAFO PRIMERO: Ordenar a la Inspectoría de Policía del municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), que preste interrumpidamente el servicio en coordinación con la Comisaría de Familia, para apoyar lo ordenado en el artículo cuarto del presente acto administrativo.

PARÁGRAFO SEGUNDO: En caso que no presten sus servicios conforme a la orden del Gobierno Nacional, proceder a decretar el abandono del cargo y designar los funcionarios que garanticen los servicios y atiendan a la comunidad como lo ha ordenado el Presidente de la República.

ARTÍCULO SEXTO: Disponer que el Secretario General y de Gobierno, en coordinación con la Comisaría de Familia, **procedan en forma inmediata** a elaborar un comunicado público por todos los medios de comunicación y redes sociales, donde los habitantes del municipio conozcan los medios telefónicos y virtuales, para que los funcionarios de la comisaría de familia brinden la orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a todos los usuarios y demás funciones de la Comisaría. Además de dar a conocer las funciones que están a su cargo y dar publicidad al contenido del artículo 1 del Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, orden esta que es perentoria y de inmediato cumplimiento.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Ordenar al Secretario de Desarrollo Social, que realice un censo de la población vulnerable de nuestro municipio e interceder por las ayudas que está brindado el Gobierno Nacional, para lo cual, tendrá que determinar qué grupo de población específica, e identificado requiere la atención inmediata. **Esta información deberá ser entregada a más tardar el día 25 de marzo de 2020.**

ARTÍCULO OCTAVO: Solicitar la colaboración al Cuerpo de Bomberos Voluntarios, para la realización de campañas informativas referidas al CORONAVIRUS COVID – 19 y, en las horas de la noche, recordarles por medio de perifoneo a todos los habitantes del municipio que nos encontramos aislamiento preventivo obligatorio.

ARTÍCULO NOVENO: PROHIBIR el funcionamiento de los establecimientos abiertos al público donde se puedan presentar conglomeraciones de personas tales como (BARES, DISCOTECAS, BILLARES, CLUB SOCIALES, PISCINAS, CENTROS TURISTICOS, BALNEARIOS, CENTROS DE CULTO Y/O RELIGIOSOS, GIMNASIOS, CENTROS DEPORTIVOS Y/O CULTURALES), hasta tanto dure el periodo de emergencia.

ARTÍCULO DÉCIMO: PROHIBIR la atención en mesa dentro de los establecimientos de comercio dedicados a la venta de alimentos preparados, solo podrán vender sus productos a domicilio o en empaques desechables, de modo que las personas NO permanezcan en el sitio (restaurantes, fuentes de soda, heladerías y fruterías, panaderías y similares).

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Son de obligatorio cumplimiento las instrucciones impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en cuanto al cuidado personal e higiene, puntualmente en cuanto a:

- Lavado de manos frecuente con agua y jabón o uso de gel desinfectante.
- Evitar toser y estornudar en público o hacerlo sobre el brazo o un elemento desechable.
- Usar tapabocas cuando presente sintomatología de enfermedad respiratoria.
- Evitar tocarse cara.
- Evitar el contacto con personas que presenten síntomas gripales.
- Saludar sin contacto físico.
- Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies que se tocan frecuentemente.
- Desechar en un sitio seguro los tapabocas y demás elementos de protección personal utilizados.
- Guardar distancia entre personas haciendo la respectiva fila, no menor a 1.50 mts en los sitios autorizados para la venta y disposición de alimentos.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: PROHIBIR dentro del municipio del Carmen de Apicalá (Tolima), el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: ORDÉNESE a los centros Hospitalarios del Municipio de Carmen de Apicalá (Tolima), cualquiera que sea su naturaleza, que adopten medidas necesarias para garantizar la prestación de los servicios de Salud durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria decretada por el Departamento del Tolima.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: Dar cumplimiento estricto al Código Nacional de Policía, en el sentido de sancionar a los establecimientos de Comercio, incluidos tiendas, supermercados, ventas de verduras y demás, que especulen en el precio de los productos que pongan a disposición de la comunidad

PARÁGRAFO: Se solicita el apoyo de la comunidad que tenga conocimiento sobre la especulación o abuso en los precios de los productos de primera necesidad, para que los pongan en conocimiento de la Inspección de Policía, autoridades policivas y demás entidades competentes esta situación.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: DISPONER la creación de un Puesto de Mando Unificado (PMU) que funcionará en las instalaciones de la Alcaldía del Municipio del Carmen de Apicalá, o de forma virtual, y que estará integrado de la siguiente forma:

- El alcalde del municipio del Carmen de Apicalá o su delegado.
- El Secretario General y de Gobierno.
- Coordinador de Gestión del Riesgo o quien haga sus veces
- La Secretaria de Salud.
- La Gerente del Hospital. NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN E. S. E.
- El Gerente de la empresa de servicios públicos DAGUAS E.S.P.
- La Comisaria de Familia.
- Inspección de Policía.
- El Secretario de Desarrollo Social.
- El Comandante de Bomberos Voluntarios del municipio.
- El Comandante de Policía del municipio.

PARÁGRAFO PRIMERO: La Dirección del Puesto de Mando Unificado (PMU), estará a cargo de la Secretaria de Salud del municipio, quien recopilará en forma diaria la información sobre todos los hechos relevantes que se vayan presentando. Esta información se presentará de forma organizada en las sesiones ordinarias del Puesto de Mando Unificado (PMU) los días lunes, miércoles y viernes a las 10:00 A.M. Igualmente, se podrá convocar sesión extraordinaria, por fuera de este horario, cuando se requiera dada la urgencia de la situación.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Ordenar al Secretario General y de Gobierno que, de forma inmediata, conforme un grupo en *WhatsApp* con todos los integrantes del Puesto de Mando Unificado (PMU), donde se maneje exclusivamente la información relacionada al cumplimiento del presente Decreto y, de esta forma, se emprendan acciones coordinadas encaminadas a enfrentar la emergencia.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: SANCIONESE a quienes infrinjan las prohibiciones previstas en el presente Decreto, de conformidad a lo señalado en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana impuesta por la autoridad competente; ello sin perjuicio de las demás sanciones legales del caso, previo agotamiento de lo regulado en el Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo.

ARTICULO DÉCIMO SÉPTIMO: Comuníquese el presente acto administrativo a las autoridades militares, policiales y a las que hubiere lugar, garantizando su conocimiento a todos los habitantes del municipio de Carmen de Apicalá (Tolima). En caso de controversia de lo regulado en el presente decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación estas últimas. Remitir al Ministerio del Interior y a la Gobernación del Tolima para lo de su competencia.

III. INTERVENCIONES

3.1. Nación – Ministerio del Interior

Con oficio No. **OFI2020-10161-SSC-3110** fechado 16 de abril de 2020 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 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.

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 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.

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 acudirse 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 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.

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

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 excepción³, 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 funciones básicas de acusación y juzgamiento⁴, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores⁵.

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 GÓMEZ⁶, 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:

³ 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 Convulsión 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.*

⁴ Ley 137 de 1994, Art. 15.

⁵ Constitución Política, Art. 215.

⁶ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

“- 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 de su expedición, y si el Gobierno no cumple 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 político⁷ 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 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 extraordinario⁸.

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

⁷Lo 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.

⁸ 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.

Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que a la letra reza⁹:

“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, concluyó¹⁰:

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

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

⁹ Disposición que a su vez fue replicada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 136.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994; Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

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 pronunciamientos¹¹.

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 así¹²:

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.

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.

¹¹ 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.

¹² 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.

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 ley¹³.

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 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;

¹³ 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

- ❖ 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 039 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Carmen de Apicalá, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio material del acto administrativo.

- Factor subjetivo de autoría.

El Decreto 039 de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá, entidad territorial que integra el Departamento del Tolima, de manera que se cumple el primer presupuesto, esto es, que haya sido proferido por una autoridad del orden territorial.

- Factor de objeto.

Revisado el acto administrativo remitido para estudio, advierte la Sala que a través de éste el burgomaestre de Carmen de Apicalá adoptó una medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio a partir del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (0:00 am) del día 13 de abril de 2020, 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.

El multicitado acto administrativo adoptó el aislamiento preventivo obligatorio a partir del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (0:00 am) del día 13 de abril de 2020, exceptuando algunas actividades, prohibiendo el funcionamiento de establecimientos en los que pudieran presentarse aglomeraciones y el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos; impartió instrucciones para el cuidado personal e higiene, estipuló sanciones para quienes incumplieran tales previsiones, entre otras. Tal disposición, advierte la Sala Plena, fue proferida 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, el marco normativo que sustenta la expedición del Decreto en mención, se concentra en los artículos 2, 49 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 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

(...)”

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

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

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

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

(...)”

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 señala¹⁴:

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

b) En relación con el orden público:

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

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

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

b) Decretar el toque de queda;

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

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

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

(...)” (Subraya la Sala)

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

¹⁴ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

otros eventos, una epidemia como la que aqueja en estos tiempos a la humanidad (Coronavirus - Covid 19), disponga medidas de aislamiento 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 República¹⁵ y el respectivo Gobernador como agente del Presidente en esta labor¹⁶, deviniendo precisamente del primero el Decreto ordinario No. 457 del 22 de marzo de 2020 en el que dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, **en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19** decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020¹⁷.

De esta manera, es patente que el Decreto 039 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Carmen de Apicalá no tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 a través del cual el Gobierno Nacional que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y mucho menos desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, sino que expresamente se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el gobierno nacional y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

¹⁵“**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. (...)”

¹⁶ **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 períodos institucionales de cuatro (4) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

¹⁷ 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.”

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,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 039 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Carmen de Apicalá, 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 notifíquese la presente decisión al Municipio de Carmen de Apicalá y al agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

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

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y los acuerdos PCSJA20- 11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala

Plena a través de medios electrónicos y se notificará a los interesados por el mismo medio.

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
(Aclara voto)

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintinueve (29) de mayo de 2020.

Referencia: CA-00044
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE CARMEN DE APICALA - TOLIMA
Acto administrativo: Decreto 039 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional”*.

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

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 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00020, M.P. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de Cajamarca, Acto Administrativo: Decreto 1000-0215 de 2020 de Ibagué, Asunto: *“Por medio del cual prorroga los efectos del Decreto No. 1000-0211 del 19 de marzo de 2020”*, que en lo sucesivo, a. aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, b. elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, por lo tanto, i. se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, ii. y con la aversión a *“inhibirse”* para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales

Decretos legislativos, a. ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, b. declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada "*improcedencia del medio de control inmediato de legalidad*" en relación con el acto administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

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

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.