

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



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

Ibagué, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA-00102  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN - TOLIMA  
Acto administrativo: Decreto No. 071 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones”*.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto No. 071 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones”*, 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 3 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 071 del 20 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Purificación - Tolima (secuencia 699).
2. Con providencia del 13 de abril 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 Purificación, 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 y a la Contraloría Departamental del Tolima a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad

---

<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.”

territorial que allegara todos los antecedentes administrativos y finalmente se dispuso correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto.

3. El 14 de abril de 2020 se surtieron las notificaciones personales a los vinculados, al Municipio de Purificación 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. El 27 de abril de 2020 el Ministerio del Interior presentó escrito.

5. El 13 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 No. 071 del 20 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Purificación, cuyo texto es el siguiente:

*"Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones",*

*EL ALCALDE DE PURIFICACIÓN — TOLIMA, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 44.1 y 44.3 de la Ley 715 de 2001, Artículo 2.8.8.1.4.3 Decreto 780 de 2016, Ley 1523 de 2012,*

### **CONSIDERANDO:**

*Que la Constitución Política de Colombia en su artículo 2 señala que "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."*

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

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

*Que el Artículo 315 de nuestra carta magna señala, Son atribuciones del alcalde: "...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... 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo..."*

*Que la ley 9 de 1979 en su artículo 564 señala "... Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.*

*Que la declaratoria de situación de calamidad pública se encuentra dispuesta en el Capítulo VI de la Ley 1523 de 2012 denominado Declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normatividad y reglada por los artículos 57 y siguientes del referente normativo en mención.*

*Que el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012 ha expresado lo siguiente: "Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción."*

*Que el 30 de enero de 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional —ESP II, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.*

*Que atendiendo la declaratoria de ESPIT de la OMS de acuerdo al Reglamento Sanitario 2005, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Circular 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual imparte a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.*

*Que la Organización Mundial de Salud, declaró como Emergencia de Salud Pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, viene implementando medidas preventivas a nivel nacional, para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.*

*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). 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, 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 la Organización Mundial de la Salud, el 11 de marzo del presente año, categorizó el COVID-19 como una pandemia y lo clasificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, lo que impone a las diferentes autoridades el deber actuar de manera contundente para evitar la propagación del virus.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.*

*Que la Secretaria de Salud del Tolima, mediante circular 071 del 11 de marzo de 2020, declaró la ALERTA LA EN LA RED HOSPITALARIA y hasta nueva orden, en tanto se mantenga la fase de contención para las instituciones prestadoras de servicios de salud privadas y públicas de nivel I, II y III de complejidad de todo el Departamento, con el propósito de garantizar una adecuada prestación de los servicios de salud, con motivo de la situación de emergencia generada por el COVID-19.*

*Que en el mismo sentido el Presidente de la Republica emitió la Directiva presidencial No. 02 de fecha 12 de marzo del 2020, con el fin de generar medidas para atender la contingencia generada por el COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones tic.*

*Que el 12 de marzo el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo declaró la alerta amarilla y entregó recomendaciones de autocuidado, cuidado social y manejo médico.*

*Que el 15 de marzo el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo, recomendó al Gobierno Departamental declarar la Calamidad Publica en el Departamento del Tolima, luego de evaluar la situación Nacional y Departamental, de acuerdo con lo establecido en los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 de 2010.*

*Que el Departamento Nacional de Planeación DNP el 16 de marzo del 2020, emitió protocolo de salud recomendado para la operación de la fase de demanda del SISBEN frente al COVID-19.*

*Que mediante decreto No. 0293 el 17 de Marzo el Gobernador del Tolima, declaró una situación de calamidad pública en el departamento del Tolima y dictó otras disposiciones.*

*Que la Gobernación del Tolima el 17 de Marzo mediante decreto No. 0294 declaró el toque de queda y dictó otras disposiciones.*

*Que La Procuraduría Regional del Tolima recomendó que el toque de queda sea permanente para menores de edad. Dejando claridad que cada municipio está en libertad de modificar el horario, según la necesidad.*

*Que la administración municipal mediante Decreto No. 0-00062 del 13 de marzo de 2020, adoptó medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Purificación Tolima., y se dictaron otras disposiciones.*

*Que el Gobierno Nacional el 16 de marzo del 2020, redujo los eventos masivos públicos y privados de 500 a 50 personas, y restringió los bares, las discotecas y centros nocturnos. Esto en razón a que son los sitios donde más cercanía se da por tiempo prolongado.*

*Que el llamado de distanciamiento social se suma al primer paquete de medidas, que fue la limitación de entrada de viajeros provenientes de países donde existe circulación autónoma del virus y el segundo que es la protección de poblaciones especiales, tales como niños, jóvenes y población mayor.*

*Que así mismo se determinó por parte de la Presidencia de la República la suspensión de clases en colegios y universidades, buscando dos objetivos. Primero, reducir la circulación del virus en niños, que es donde se genera la mayor circulación, y en segundo lugar, proteger a uno de nuestros grupos más vulnerables.*

*Que el Ministerio de Salud, recordó a la opinión pública que la población mayor es el grupo de mayor riesgo y así lo demuestran los estudios internacionales que indican que las personas de 70 años tienen una mortalidad del 5 al 15 por ciento, mientras que en niños es menos del 1%.*

*Que mediante Decreto No. 0-00064 de fecha 17 de marzo de 2020, se modificó el Decreto No. 0-00062 de marzo 13 de 2020 a través del cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Purificación Tolima y se adoptan otras decisiones.*

*Que el Decreto No. 0-00066 de fecha 17 de marzo de 2020, Por medio del cual se modifica el Decreto No. 0-00064 de marzo 17 de 2020 y se dictan otras disposiciones.*

*Que el 17 de marzo la Presidencia de la república, mediante el Decreto 417, se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*

*Que al día de hoy el país reporta 145 casos totales confirmados. Que el departamento del Huila cuenta con nueve (9) casos, los cuales son atendidos en su capital (Neiva) que el mismo tiene una cercanía con el municipio de Purificación, se encuentra a tan solo 129 kilómetros, 2 horas y 49 minutos de viaje.*

*Que al día de hoy el departamento del Tolima cuenta con dos casos de El COVID-19, que el primer caso que se registra en el departamento en un menor de edad, que dicho paciente se encuentra en su casa en aislamiento preventivo con vigilancia permanente por parte de las autoridades.*

*Que el segundo caso de COVID-19 en el Departamento del Tolima luego de los análisis practicados por parte del Instituto Nacional de Salud (INS), a un paciente masculino de 16 años de edad, que de acuerdo con la información del área epidemiológica, el menor estuvo en contacto también con una persona que estuvo en España, que en la actualidad se encuentra en aislamiento en su vivienda.*

*Que en el municipio de Purificación, en el Nuevo Hospital de la Candelaria realizó Hisopado Nasofaríngeo el día 12 de marzo, que el mismo se remitió oportunamente al laboratorio de salud pública departamental ubicado en la ciudad de Ibagué que siguiendo el protocolo fue remitido al Instituto Nacional de Salud y el día 14 de marzo del 2020 se obtuvo resultado dando negativo.*

*Que el 18 de marzo el Ministerio del Interior, expidió el Decreto No. 420, por medio el cual 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 para afrontar la emergencia, el Municipio deberá contar con insumos médicos suficientes y necesarios para la protección de pacientes y del personal médico asistencial y administrativo, como equipos médicos y elementos de protección personal. Así mismo fortalecimiento de la infraestructura y dotación hospitalaria para atender la eventual contingencia en salud.*

*Que se hace necesario tomar medidas inmediatas por parte de la administración municipal para minimizar los efectos negativos en la salud de los purificenses, con ocasión al coronavirus (COVID- 19).*

*Que el legislador ha establecido como criterios orientadores para la declaratoria de desastre y/o calamidad pública los siguientes: "1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas. 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica. 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres. 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse. 5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia. 6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta. 7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.", que dichos criterios fueron evaluados por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo CMGRD.*

*Que el artículo 60 de la Ley 1523 de 2012 señaló lo siguiente: "Los departamentos, corporaciones autónomas, distritos y municipios **podrán colaborar** con otras entidades territoriales de su mismo rango o de rango inferior o superior cuando tales entidades se encuentren en situaciones declaradas de desastre o de calamidad pública. La colaboración puede extenderse al envío de equipos humanos y materiales, recursos físicos a través de redes esenciales, elaboración conjunta de obras, manejo complementario del orden público, intercambio de información sobre el desastre o su inminente*

*aparición y, en general, todo aquello que haga efectivos los principios de concurrencia y subsidiariedad positiva en situaciones de interés público acentuado."*

*El artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 contempla lo siguiente: "Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones. Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen. Parágrafo 1°. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial. Parágrafo 2°. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres."*

*Que en sesión del día 18 de marzo el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo recomendó y autorizo al señor alcalde declarar el Municipio de Purificación en situación de Calamidad Pública.*

*Que el 19 de marzo la Gobernación del Tolima emitió el Decreto No. 0305, "Por medio de la cual se adoptan unas medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento del Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del corona virus covid-19".*

*Que en virtud de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Purificación Tolima de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de seis (06) meses, contados a partir de la declaratoria misma, en armonía con lo que sobre este mismo asunto estableció el gobernador del departamento del Tolima mediante el decreto N°0293 del 17 de Marzo de 2020.*

**PARÁGRAFO:** *La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *El Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, La Secretaría de Salud Municipal y demás dependencias del orden municipal, elaborarán el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y*

*ss de la Ley 1523 del 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.*

**ARTÍCULO TERCERO:** *Los contratos que celebre la Administración Municipal deberán estar directamente relacionados con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.*

**ARTICULO CUARTO:** *El presente Decreto deberá ser informado al Consejo Departamental de la Gestión del Riesgo y a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio de Salud y la Protección Social, Contraloría Departamental.”*

### **III. INTERVENCIONES**

#### **3.1. Ministerio del Interior**

El Subdirector para la Seguridad y Convivencia Ciudadana de la cartera ministerial indicó que revisado el contenido del acto administrativo remitido para control, se evidencia que hace referencia a la figura de la urgencia manifiesta, la cual, a la luz del Estatuto de Contratación Administrativa (artículo 42), debe ser declarada:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación del servicio, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden situaciones inmediatas.
- En general cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

Asimismo señaló que el Gobierno Nacional a través del Decreto 440 del 22 de marzo de 2020 determinó que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, encuadrándose el acto expedido por el Municipio de Purificación en tales parámetros.

### **IV. 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 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 excepción<sup>3</sup>, se proscribe la suspensión de derechos, la

---

<sup>3</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*

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 juzgamiento<sup>4</sup>, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>5</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>6</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**

---

*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.*

<sup>4</sup> Ley 137 de 1994, Art. 15.

<sup>5</sup> Constitución Política, Art. 215.

<sup>6</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

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

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

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

**- En lo relativo a su control**

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

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

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

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>7</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 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>8</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>9</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)

---

<sup>7</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.

<sup>8</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 número: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL.

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

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>10</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 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>11</sup>.

---

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

<sup>11</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
- Del 11 de mayo de 2020 M.P. SANDRA LISSET IBARRA VELEZ expediente No. 2020-00944-00

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.

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>12</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.

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>13</sup>.

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

---

<sup>12</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. Alíer 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.

<sup>13</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

El pasado 11 de marzo de 2020, 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 junto con todos sus Ministros, 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 071 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Purificación, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio material del acto administrativo.

- **Factor subjetivo de autoría.**

El Decreto 071 de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de Purificación, 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 Purificación declaró una situación de calamidad pública por emergencia sanitaria causada por el Coronavirus Covid-19 y ordenó al Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo, a la Secretaria de Salud y demás dependencias del municipio que elaboraran un plan de acción específico para la respuesta y recuperación; 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 multicitado Decreto 071 del 20 de marzo de 2020 con el cual se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Purificación, 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 gestión del riesgo, 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 en mención, encontramos 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.”*

La Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias” que en artículo 564 señala “... Corresponde al Estado como regulador de las disposiciones de salud, dictar las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de

*higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud..."*

El artículo 12 de la Ley 1523 de 2012<sup>14</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” y el artículo 14 *ibídem* que dispone que “los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es **el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción**”.

Este mismo compendio normativo establece que los gobernadores y alcaldes previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción (artículo 57); los criterios que debe tener la autoridad política para realizar esta declaratoria<sup>15</sup>; y el deber de elaborar un plan de acción específico para la rehabilitación y construcción de las áreas afectadas (artículo 61).

Igualmente acude al artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 “Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social” que establece una serie de medidas sanitarias para prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva; y la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus Covid-19 hasta el 30 de mayo de 2020.

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), declare una situación de calamidad pública que le brinde herramientas para contener la propagación y evitar un impacto en materia de salud pública.

---

<sup>14</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.

<sup>15</sup> “**ARTÍCULO 59. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA.** La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.

2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.

5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.

6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.

7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.

De esta manera, es patente que el Decreto 071 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Purificación 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; por el contrario, se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal, en virtud de 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.

Se debe reiterar que lo declarado por el burgomaestre de Purificación fue la situación de calamidad pública que le permite adelantar planes específicos de acción con el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo, más no la urgencia manifiesta como lo plantea el Ministerio del Interior en su concepto, figuras que devienen de preceptos normativos diferentes y contemplan efectos jurídicos totalmente independientes.

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 071 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Purificación, 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 Purificación 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, 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, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 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 a través de correo electrónico 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 IGNACIO 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, doce (12) de junio de 2020.

Referencia: CA-00102  
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN  
Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE PURIFICACIÓN - TOLIMA  
Acto administrativo: Decreto No. 071 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Purificación y se dictan otras disposiciones”*.

**MAGISTRADO PONENTE:** CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Me permito reiterar mi Aclaración de voto al proyecto de sentencia del Control Inmediato de Legalidad y ponencia de CAMR, para la respectiva revisión y comentarios de la Sala Plena.

Sala Plena.

- 1. Una vez más reitero mi posición conceptual sobre la manera de fallar los medios de Control Inmediato de Legalidad en los casos en los que se admitió el medio de control sin competencia para ello; por efectos prácticos, asumo entonces 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.
- 2. El suscrito Magistrado siempre ha sido de la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125<sup>16</sup> y 243<sup>17</sup> del C. de P.A. y de lo C.A.

---

<sup>16</sup> “DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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.

---

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

<sup>17</sup> “ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

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

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

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

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