



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

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

REFERENCIA No.: CA-00240
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ROVIRA
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 047 DEL 13 DE ABRIL DE 2020
TEMA: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO - PRESTACION DEL SERVICIO COMISARIA DE FAMILIA

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

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

- Decreto No. 047 de 13 de abril de 2020 por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE ROVIRA remitió a la Oficina Judicial de Reparto de la ciudad de Ibagué copia del acto administrativo antes mencionado el día 11 de mayo de 2020, para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima, conforme a la mencionada Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

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

DECRETO OBJETO DEL CONTROL DE LEGALIDAD

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

El texto del Decreto sometido a revisión, en su parte resolutive y considerativa, es del siguiente tenor:

Decreto No. 047 de 13 de abril de 2020 por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional.

CONSIDERANDO:

Que a través del Decreto Nacional No 417 del 17 de marzo de 2020, Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

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, Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público

Que a través del Decreto Nacional No 531 del 8 de abril 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 a través del Decreto Nacional No 536 del 11 de abril de 2020, Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Que a través del Decreto No 038 y 39 del 20 y 22 de marzo de 2020, la administración municipal procedió a tomar medidas de prevención atención y contención del Coronavirus COVID-19, en el municipio del Rovira - Tolima.

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

Qué, el municipio de Rovira, atiende lo dispuesto en el Decreto Numero 531 y 536 de 2020 del Ministerio del interior y los Decreto 322 del 23 de marzo de 2020 de la Gobernación del Tolima y el Decreto 428 de fecha 12 de abril de 2020 y determina de acuerdo a las recomendaciones dadas en el Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres algunas medidas adicionales que permitirán atender la emergencia en salud en el todo el Territorio del municipio de Rovira Tolima.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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 Rovira (Tolima), desde la cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (000:00 a. m.) del día 27 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 531 del 8 de abril de 2020, el cumplimiento de esta medida será vigilado por el Comandante de Policía del municipio del Rovira (Tolima).*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Frente a los numerales 2, 3 y 4 del artículo Tercero del Decreto Nacional 531-2020 los cuales permiten la circulación de una persona por núcleo familiar, la Administración mantiene la restricción de movilización con el único objetivo de dar cumplimiento al **aislamiento preventivo obligatorio**. Del cual se aclara que la Administración ha dispuesto estrategias de servicios a domicilios permanentes con la capacidad operativa en vehículos tipo moto carro, la apertura de establecimientos de comercio de venta de alimentos de primera necesidad ubicados en cada sector o barrio, permisos especiales de circulación, disposición de puesto de mando unificado, líneas de atención, entre otras estrategias con el objetivo de minimizar el tránsito de la ciudadanía por las calles del municipio.*

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: *En cumplimiento del artículo 3 del Decreto Nacional número 531 del 8 de abril de 2020, se permite además la circulación de las personas que desarrollen las actividades:*

- a) El personal que presta sus servicios en el Hospital San Vicente E.S.E del ente territorial.*

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

- b) *El personal que presta sus servicios en la Empresa de Servicios Públicos EMSPUROVIRA E. S. P., que sea el estrictamente necesario para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.*
- c) *El personal de la alcaldía del municipio de Rovira, 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 y el Secretario de Planeación.*
- d) *Funcionarios y contratistas que apoyen las actividades logísticas de la atención de la emergencia debidamente autorizados por la administración Municipal.*
- e) *Los demás funcionarios o 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.*

ARTICULO TERCERO: *Se permitirá en el municipio del Rovira (Tolima), la circulación de las personas en los casos y las actividades a que se refiere el artículo 3 del decreto nacional número 531 del 8 de abril de 2020 y el Decreto 428 de 2020 de la Gobernación del Tolima, con lo determinado en el presente acto administrativo, para lo cual se utilizaran 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 531 del 8 de abril 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.*

ARTICULO CUARTO: *Autorizar al tránsito de motocarros en el municipio con la finalidad de facilitar el abastecimiento de productos y alimentos, la utilización de las entidades financieras, la atención de los programas sociales (Colombia mayor, familias en acción) evitando de esta formar, aglomeraciones en supermercados y restaurantes, entre otros establecimientos autorizados para la prestación del servicio.*

PARÁGRAFO: *atendiendo las recomendaciones de la ORGANIAZACION MUNDIAL DE LA SALUD (OMS).y el Gobierno Nacional. Para prestar este servicio de colaboración, dada la emergencia sanitaria, será obligatoria la utilización de tapabocas y 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 Comisaria de*

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

*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 Inspectora de Policía del municipio del Rovira (Tolima), que preste interrumpidamente el servicio en coordinación con la Comisaria de Familia, para apoyar lo ordenado en el artículo cuarto del presente acto administrativo.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *En caso de 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: MANTENER LA PROHIBICION *del 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 SEPTIMO: 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).*

ARTICULO OCTAVO: MANTENER LA PROHIBICION *de venta y consumo de bebidas embriagantes en toda la jurisdicción del municipio del Rovira Tolima (urbano y rural), hasta que la emergencia sea superada.*

ARTÍCULO NOVENO: SANCIÓNENSE *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: *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 Rovira (Tolima). En caso de controversia de lo regulado en el presente decreto y normas de carácter departamental o nacional, se preferirán en su aplicación*

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

estas últimas. Remitir al Ministerio del Interior y a la Gobernación del Tolima para lo de su competencia.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: *El presente Decreto deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

TRÁMITE CONTROL DE LEGALIDAD

Mediante auto del 12 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

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

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

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

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

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público, solicita se adopte como medida de saneamiento en el presente trámite, la revocatoria del auto mediante el cual se admitió el presente control inmediato de legalidad decidiendo en consecuencia no avocar conocimiento, toda vez que queda sin fundamentos extender el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad a actos que no desarrollen los decretos legislativos.

CONSIDERACIONES

PARTE PROCESAL - COMPETENCIA

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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

Así las cosas, acorde con lo establecido en las mencionadas disposiciones y en especial los artículos 27 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 del CPACA corresponde a esta Corporación en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales

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

“- En cuanto a su forma

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

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

- Respecto de su contenido sustancial

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

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

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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.

Respecto a las características específicas, adujo:

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

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

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

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

ESTUDIO SUSTANCIAL

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

En auto de 20 de abril de 2020 del Consejo de Estado, C.P. Dr. William Hernández Gómez, Radicación 11001-03-15-000-2020-01139-00, se procede a realizar un compendio de las características esenciales de este medio de control, con fundamento en los diferentes pronunciamientos de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹, de la siguiente manera

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

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

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

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

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá

¹ CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

Expediente:	CA-0240
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto:	Municipio de Rovira

realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario

El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por

Expediente:	CA-0240
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto:	Municipio de Rovira

vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

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

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

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

REQUISITOS DE FORMA

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994², sobre control de legalidad, textualmente señala:

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

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

² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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

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

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

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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

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

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

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

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

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

conductas o roles que ellas mismas asuman³ . (Subrayado fuera del original)

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

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

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

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

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

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

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

- Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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

Expediente:	CA-0240
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto:	Municipio de Rovira

Revisado el Decreto No. 047 de 13 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Rovira, se advierte que se fundamentaron en las siguientes disposiciones:

- La Constitución Política: el artículo 315.º, que establece las atribuciones del alcalde, específicamente el numeral 3 que señala; 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.
- Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. El artículo 91 establece las funciones que deben ejercer los alcaldes de acuerdo a la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Del mismo modo, precisa otras funciones específicas.
- Ley 1801 de 2016, por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Circular No 011 del 10 de marzo del 2020, que señala recomendaciones para la contención de la epidemia por el nuevo coronavirus (covid-19) en los sitios y eventos de alta afluencia de personas, precisando medidas de higiene que deben adoptar para evitar la propagación de la infección respiratoria aguda en sitios de alta frecuencia de personas.
- Decreto 531 del 8 de abril de 2020, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, Decreto 531 del 8 de abril de 2020, Decreto 536 del 11 de abril de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.
- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden

Expediente:	CA-0240
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto:	Municipio de Rovira

público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Conforme con las anteriores disposiciones, el burgomaestre de Rovira en el Decreto 047 del 13 de abril de 2020, adopta e imparte las medidas e instrucciones de autocuidado y directrices a los funcionarios de la administración municipal e instancias de prevención y mitigación de riesgos, para la mitigación y prevenir y contener el contagio del Coronavirus COVID-19 en el Municipio; limita la libre circulación de personas y vehículos en todo el municipio, da cumplimiento a la orden del Gobierno Nacional en lo que refiere al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas que habiten en el municipio de Rovira desde las cero horas (00:00 am) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020, ordena al personal que labora en la Comisaria de Familia prestar el servicio en forma ininterrumpida, prohíbe el funcionamiento de los establecimientos abiertos al público donde se puedan presentar conglomeraciones de personas, prohíbe la atención en mesa dentro de los establecimientos de comercio dedicados a la venta de alimentos preparados quienes solo podrán vender sus productos a domicilio o en empaques desechables, así mismo, prohíbe la venta y consumo de bebidas embriagantes

Pues bien, de los fundamentos expuestos por el Alcalde del Municipio de Rovira, se advierte que el Decreto objeto de control inmediato de legalidad contiene diferentes órdenes, advirtiendo que las contenidas en los numerales 1 a 4 y 6 a 11 de la parte resolutive, no son desarrollo de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción sino que fueron proferidas por el burgomaestre en virtud de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes, en su calidad de autoridades de policía, para mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

Es así como, el literal b) del numeral 2 del literal B del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 establece como función del alcalde en relación con el orden público, decretar el toque de queda:

***“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.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

- 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; (...)" (Negrillas fuera de texto)*

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

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

Siendo ello así, el Alcalde del Municipio de Rovira, se encontraba habilitado, acorde con el ordenamiento legal ordinario para adoptar el aislamiento social preventivo, limitar la libre circulación de las personas y vehículos y las medidas que consideraba necesarias para conservar el orden público ante una situación de riesgo como lo es el Coronavirus - Covid 19, incluso si no se había declarado el estado de excepción, la cual implemento en concurrencia con el gobierno departamental y nacional y acorde con las medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción

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

En tal entendido, los numerales 1 a 4 y 6 a 11 de la parte resolutive del Decreto 047 del 13 de abril de 2020 no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, debiendo declararse improcedente respecto a los numerales que se indicaron.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

Ahora bien, en el Decreto 047 del 13 de abril de 2020 se advierte que en el numeral quinto se ordena la prestación ininterrumpida en la comisaría de familia acorde con lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 460 de 22 de marzo de 2020:

ARTICULO QUINTO: *En cumplimiento del Decreto Nacional 460 del 22 de marzo de 2020, se ordena al personal que labora en la Comisaria 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 Inspectora de Policía del municipio del Rovira (Tolima), que preste interrumpidamente el servicio en coordinación con la Comisaria de Familia, para apoyar lo ordenado en el artículo cuarto del presente acto administrativo.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *En caso de 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.*

Ahora bien, analizadas la anterior medida adoptada por el Gobierno Nacional y lo ordenado por el Municipio de Rovira considera esta Corporación que el numeral quinto del Decreto 047 del 13 de abril de 2020, es desarrollo del Decreto Legislativo No. 460 de 2020 por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, derivada de la Pandemia COVID-19 declarada mediante el Decreto 417 de 2020, razón por la cual se procede analizar su contenido material

EXAMEN MATERIAL Y DE CONTENIDO DEL ACTOS ADMINISTRATIVOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD

Para el examen material y de contenido de los actos administrativos sometidos a revisión de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia de Sala Plena de 15 de octubre de 2013, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno, Expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, ha señalado que este Control “se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta”

Agrega la mencionada providencia, que este examen supone lo relativo a:

- “i. Competencia de la autoridad que lo expidió,*
- ii. La realidad de los motivos,*
- iii. La adecuación a los fines,*
- iv. La sujeción a las formas y*
- v. La razonabilidad y proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.*

Se procede entonces a desarrollar los mencionados presupuestos aplicados al sub-judice, respecto al numeral quinto del Decreto 047 del 13 de abril de 2020.

- Competencia de la autoridad que lo expidió

Se cumple con este requisito, como quiera que fue expedido por el Alcalde, jefe de la administración pública en el Municipio, en los términos del artículo 128 del Código de Régimen Municipal.

- La realidad de los motivos

Las medidas tomadas por el Alcalde Municipal en el decreto objeto de estudio, se fundamentan en el COVID-19 que ha sido catalogado por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII), así como en la necesidad de fortalecer los programas que atienden a la población vulnerable.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas.

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, en la

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al mismo.

Con fundamento en lo expuesto, es claro que los motivos que dieron origen al acto administrativo son reales, cumpliéndose así con este requisito, en tanto busca limitar las posibilidades de propagación del coronavirus COVID - 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, flexibilizando la obligación de atención personalizada a las y los usuarios de Comisarías de Familia

- La adecuación a los fines

La finalidad del acto administrativo en estudio es que atendiendo la función que desarrollan las Comisarías de Familia encaminadas al deber de proteger en todo tiempo y garantizar acciones efectivas de los derechos humanos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres, se brinde una prestación ininterrumpida de la Comisaría de Familia con el objeto de garantizar la prestación del servicio.

Revisada las medidas en comento, la Sala considera que se encuentran ajustadas a la finalidad que persiguen, atendiendo al deber de la comisaría de familia, de estar disponible con el fin de contrarrestar todas las situaciones que se puedan presentar en violencia intrafamiliar, maltrato infantil y violencia sexual en la jurisdicción del municipio.

- La sujeción a las formas

Revisado el acto objeto de estudio, se encuentra que el mismo está debidamente identificado, numerado, con fecha, identificación de las facultades de quien lo expide, consideraciones y un articulado.

- La proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción

Mediante el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional indicó en el artículo primero, sobre la prestación ininterrumpida de las comisarías de familia. que:

«Artículo 1. Prestación ininterrumpida de las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

Para el efecto deberán:

a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.

b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.

c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.

d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.

e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.

f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.

g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.

i. Establecer criterios de priorización servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de amenazas o hechos violencia en general contra niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los como variables de análisis.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

j. Disponer espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección y cumplir las medidas aislamiento, en evento exista agresión o violencia en hogar.

k. Adoptar medidas para que en la comisaría de familia se permita el ingreso únicamente la persona usuaria los servicios, salvo los casos en los que sea necesario contar con un acompañante, dadas particularidades de la situación, en los casos excepcionales en que hacerse la atención presencialmente.

l. Garantizar permanentemente las condiciones óptimas de higiene de las instalaciones de comisarías de familia, y disponer de elementos antisépticos, de bioseguridad y protección que prevengan posibles contagios.

m. Adaptar espacios aislados de atención para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, en casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente.

n. Generar estrategias encaminadas a informar a ciudadanía sobre los servicios de comisarías de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén alcance del Distrito o municipio, ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita servicios de las comisarías familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.

o. Desarrollar campañas prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

p. Generar los mecanismos de articulación con organizaciones mujeres, organismos internacionales y de cooperación en los territorios, puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.

q. Adelantar monitoreo constante de casos de violencia ya denunciados y las de alejamiento. [...]»

De este modo, el presidente de la República ordenó a todos los alcaldes del territorio nacional a garantizar la atención de forma ininterrumpida de las comisarías de familia, en lo concerniente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes.

Conforme lo indica el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la

Expediente:	CA-0240
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto:	Municipio de Rovira

gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Este requisito se encuentra cumplido en el presente asunto, teniendo en cuenta que el alcalde de Rovira referente a la prestación del servicio de manera ininterrumpida por parte de las comisarías de familia, manifestó en su decreto que la adopción del mismo será a partir de su expedición y hasta que se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, señalando que el comisario debía adoptar un sistema de turnos para la debida prestación de dicho servicio, esto, en aplicación a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 460 de 2020.

Debe precisarse y así se ACLARA en la parte resolutive de esta providencia, que la interpretación de la presente decisión respecto al numeral quinto del Decreto 047 de 13 de abril de 2020, debe apoyarse en el marco de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 17 de junio de 2020, expediente RE-240, M.P. Alberto Rojas Ríos, en la que se dispuso:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 1 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, a excepción de los literales n y o que son exequibles en el entendido que la obligación de difusión gratuita de los servicios de las comisarías de familia y de las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales, a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a todas las radiodifusoras públicas.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 2 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo 2020, excepto el párrafo que se declara INEXEQUIBLE. Así mismo, declarar EXEQUIBLES los artículos 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 460 de 2020, “Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

Así las cosas, se concluye que el numeral 5 del Decreto 047 de 13 de abril de 2020 objeto de análisis se aviene en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ajusta los criterios de competencia, conexidad y proporcionalidad, razón por la cual, se aviene al ordenamiento jurídico, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Finalmente, resulta pertinente recordar que esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados y decididos, por lo

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

que la misma podrá ser objeto de un posterior debate a través del contencioso objetivo de legalidad⁵.

De acuerdo a lo anterior se toma la siguiente,

D E C I S I Ó N

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

F A L L A

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el presente control inmediato de legalidad frente a los numerales 1 a 4 y 6 a 11 de la parte resolutive del Decreto 047 del 13 de abril de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Rovira, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR AJUSTADO A DERECHO, el numeral 5 del Decreto No. 047 de 13 de abril de 2020 en el que se ordena la prestación del servicio de la Comisaría de Familia del Municipio de Rovira – Tolima de manera ininterrumpida, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Se **ACLARA**, que la interpretación de la presente decisión, debe apoyarse en el marco de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 17 de junio de 2020, expediente RE-240, M.P. Alberto Rojas Ríos.

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

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

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

⁵ Sobre el particular véase, entre otras, las sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Rad.: 2009 – 00549, del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez; Rad.: 2010 – 00196, del 23 de noviembre de 2010, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara voto

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Aclaración de voto del Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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

REFERENCIA No.: CA-00240
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE ROVIRA
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO 047 DEL 13 DE ABRIL DE 2020
TEMA: AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO – PRESTACION DEL SERVICIO COMISARIA DE FAMILIA
MAGISTRADO PONENTE: BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

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 125⁶ y 243⁷ del C. de P.A. y de lo C.A.

⁶ “DECISIONES EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

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

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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

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

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

1. *El que rechace la demanda.*
2. *El que decreta 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.”.*

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

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

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

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

Expediente: CA-0240
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto: Municipio de Rovira

En el mismo sentido:

- Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 3, Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ; Auto interlocutorio del 16 de abril de 2020, Control inmediato de legalidad, Radicación: 11001031500020200110200, Acto: Circular Externa CIR2020-21DMI-1000 del 16 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio del Interior, Asunto: No avoca conocimiento.

- Expediente 11001-03-15-000-2020-0050-00, M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ,

- Expediente 11001-03-15-000-2020-00955-00, M.P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ,

- Expediente 1100103150002020095000, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO,

- Expediente 11001031500020200103700, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Entonces, cuando se ha seguido un proceso con alguna irregularidad, sin embargo, el **artículo 132 del C.G. del P.**, al definir el Control de legalidad, precisa que, *“Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, ...”*; **por lo tanto, el Magistrado ponente debe adoptar la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A. y no proyectar sentencia.**

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.

Expediente:	CA-0240
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Autoridad que emite el acto:	Municipio de Rovira