



**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo del Tolima**  
**Mag. José Aleth Ruiz Castro**

Ibagué, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020).

Referencia N°.: CA-00238
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite: ALCALDE MUNICIPAL DE ROVIRA
Acto Administrativo: Decreto N°040 del 24 de marzo de 2020.
Asunto: Aislamiento – COVID-19.

## **I- ASUNTO**

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

## **II- ANTECEDENTES**

EL MUNICIPIO DE ROVIRA - TOLIMA remitió a la Oficina Judicial – Reparto de esta ciudad, copia del acto administrativo contenido en el Decreto N°. 040 del 24 de marzo de 2020, a fin de ser asignado al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

### **1. Acto sometido a control:**

Se trata del Decreto N°. 040 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional”*

### **2.- Actuación procesal surtida.**

Mediante auto del 13 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 diez (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 que remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

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

## **2.1.- Concepto del Ministerio Público.**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 26 Judicial II Administrativo rindió su concepto, realizando un análisis juicioso de la legalidad del acto analizado.

Consideró que era necesario analizar el cumplimiento de los requisitos para la procedencia del control inmediato de legalidad, los cuales se encuentran circunscritos a la existencia de tres presupuestos, a saber: i) que la medida sea expedida por una entidad territorial, ii) que el acto sea de carácter general y iii) que la medida provenga del ejercicio de una función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción.

En relación al primero de los requisitos, señaló que el acto objeto de control fue efectivamente expedido por una autoridad del orden territorial, pues el mismo fue suscrito por el Alcalde del Municipio de Rovira; en cuando al segundo de los requisitos, precisó que también se encontraba acreditado, pues nos encontrábamos frente a un acto administrativo de contenido general, y los destinatarios del mismo son indeterminados.

Respecto del último de los requisitos de procedencia, indicó que no se podía tener por cumplido este, por cuanto, si bien el acto objeto de estudio fue expedido en ejercicio de una función administrativa, no podía afirmarse que el mismo conllevara el desarrollo de alguno de los decretos legislativos, expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia.

Finalmente, y ante el incumplimiento de todos los requisitos de procedibilidad del acto administrativo objeto de control de legalidad, solicitó la revocatoria del acto mediante el cual se admitió el control inmediato de legalidad y, por ende, no avocar el conocimiento del mismo.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del Control Inmediato de Legalidad de los actos administrativos 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.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad 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 CPACA.

## 2. El Control Inmediato de Legalidad.

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley a fin de examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley Estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

**“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.**

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”* (Resalta la Sala).

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha definido como características esenciales del control inmediato de legalidad las siguientes:

- 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 y 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 judicial 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 del Gobierno Nacional 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.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho<sup>2</sup>, que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos y contra todos, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y por lo mismo no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Observado lo anterior, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado ha venido dejando claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

En consecuencia, debe precisarse, que el acto administrativo que aquí se analiza puede demandarse en acción de nulidad posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por cuanto, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

### 3. Del Estado de Excepción.

Desde los orígenes de la República siempre ha habido la idea que en momentos de crisis es necesario fortalecer los poderes del Presidente, así, los estados de excepción constitucional surgen como respuesta a tales circunstancias, como un mecanismo jurídico en virtud de la cual los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, pueden ser afectados, suspendidos o restringidos en su ejercicio, cuando concurra alguna causal que justifique tomar esta medida y se declare por la autoridades lo que la propia Constitución señale.

Así, la Constitución Política en su Título VII, Capítulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a tres situaciones particulares, en las cuales el Presidente de la República con la firma de todos de sus ministros, puede declararla, las cuales son:

- i) **Estado de Guerra Exterior:** En aquellos eventos en que exista amenaza seria y grave contra la soberanía nacional, previsto, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.
- ii) **Estado de Conmoción Interior:** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía.

- iii) **Estado de Emergencia:** 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.

Esta figura jurídica, prevista en la Carta Política constituye un régimen especial concebido para afrontar escenarios de anormalidad institucional que demandan de medidas urgentes y extraordinarias en el actuar del Estado, dejando facultado al Presidente de la República para adelantar acciones y expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

En esta perspectiva, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a través del **Decreto 417**, dispuso **declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario**, contados a partir de la vigencia de este decreto, mecanismo previsto en el artículo 215 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“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 cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”. (Negrilla y Subrayado de la Sala).*

Como se extrae de la norma Constitucional, el estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, pero como todos los estados de excepción, se debe cumplir unos requisitos formales y materiales que la propia Carta Política prevé, tanto para los decretos declaratorios, como para los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo.

Al respecto, del artículo 215 acabado de señalar se extraen como requisitos del Estado de Emergencia, entre otros, los siguientes: **i) Que su declaratoria debe ser suscrita por el Presidente de la República y todos sus ministros;** **ii) Que debe ser motivada, particularmente, en 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, o que constituyan grave calamidad pública;** **iii) Que puede ser declarado hasta por periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario;** **iv) Que para su desarrollo podrán expedirse decretos con fuerza de ley, los cuales deben ser suscritos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros;** **v) Que los decretos legislativos que se profieran deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia;** **vi) Puede establecerse nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente;** **vii) Debe señalarse el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias.**

Ahora bien, para el caso *sub examen* se tiene que a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 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 y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

La misma Organización Mundial de la Salud señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control, y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos,

razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

En consecuencia, que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

En razón a 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.

#### **4.- Los decretos legislativos.**

Tal denominación se le atribuye a los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción, teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: *i)* La declaratoria del estado de excepción, que se hace por medio de un decreto legislativo y *ii)* La expedición de los distintos decretos legislativos que contienen las medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el estado de excepción.

Tales decretos deben cumplir sustantivamente el requisito de la conexidad, es decir, deben referirse, o al estado de guerra, o a la grave alteración del orden público, o a una situación de crisis económica, social o ecológica.

Como presupuesto de validez, los artículos 214-1 y 215 inciso segundo de la Constitución Política, imponen un requisito formal consistente en que **deben llevar la firma del Presidente y la de todos los ministros**, debiendo ser dictados durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y remitidos a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de su expedición.

Así entonces, a diferencia de los decretos leyes, los legislativos tienen por regla general control de constitucionalidad automático y excepcionalmente oficioso, puesto que, si el Gobierno faltare al deber de remisión, el Presidente de la Corte Constitucional deberá solicitar copia auténtica de los mismos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado.

Los decretos legislativos que se dicten en estado de guerra exterior y de conmoción interior son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y rigen mientras dure el estado de excepción. En el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, excepto cuando se trate de nuevos tributos o de variación de los existentes, evento en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de 2020<sup>3</sup>, precisó las **características generales que detentan los decretos legislativos**, así:

---

<sup>3</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, C.P. con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

**“- En cuanto a su forma**

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

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

**- Respecto de su contenido sustancial**

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

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

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

**- En lo relativo a su control**

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

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no 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 de los decretos legislativos dictados por Emergencia Económica, Social y Ecológica, 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.”* (Subraya la Sala).



## **5. Acto administrativo objeto de análisis. - Decreto N°. 040 del 24 de marzo de 2020.**

En el *sub judice*, y de conformidad con lo analizado precedentemente, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima establecer, en primer lugar, los requisitos de procedencia del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N°. 040 del 24 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional*”; y en segundo lugar, en caso de ser procedente dicho control, efectuar el análisis formal y material de la legalidad de dicho acto administrativo.

### **5.1. Procedencia.**

Para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad respecto al Decreto N° 040 del 24 de marzo de 2020 por parte de esta Corporación, se deben cumplir tres requisitos a saber: *i)* Que el acto sea expedido por una entidad territorial; *ii)* Que el acto sea de carácter general; y *iii)* Que él mismo provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### **5.1.1. Que el acto sea expedido por una entidad territorial.**

Sobre el particular tenemos que indudablemente nos encontramos ante un acto administrativo expedidos por el señor Alcalde Municipal de Rovira – Tolima, como representante legal de la entidad territorial, de manera que se cumple este presupuesto.

#### **5.1.2. Que se trate de un acto de carácter general.**

El acto que se examina cobija a toda la población del MUNICIPIO DE ROVIRA, involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal en toda su circunscripción territorial, en aras de garantizar el orden público en esa población en virtud de la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus COVID-19, luego se cumple también con este presupuesto.

#### **5.1.3. Que él acto provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Si bien pudiere considerarse que el acto bajo análisis proviene del ejercicio de la función administrativa y de policía de la cual es titular el Alcalde Municipal, no ocurre lo mismo en relación con el requisito de ser desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.

Así, el Alcalde Municipal de Rovira-Tolima, estableció en el acto que se examina, las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis sanitaria que describió, y dijo fundamentar su competencia en “*En uso de las facultades legales y constitucionales especialmente las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, circular externa 0111 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto Nacional No 457 del 22 de marzo de 2020 y demás normas complementarias*”, así mismo en sus consideraciones se aludió al Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, Decretos 038 y 29 de 22 de marzo de 2020 expedidos por el Alcalde Municipal y Decreto 322 de 23 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Tolima, por lo que resolvió adoptar medidas como:

1. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del

municipio, en el periodo comprendido entre las cero horas del 25 de marzo hasta las cero horas del 13 de abril de 2020, con las excepciones establecidas en el Decreto 457 de 2020.

2. Autorización de motocarros para facilitar el autoabastecimiento de alimentos, la atención de programas sociales y utilización de entidades financieras.
3. Autorización para la prestación del servicio interrumpido de las Comisarias de Familia.
4. Ordena a los Secretarios de Salud y Planeación la realización de un censo de la población vulnerable e interceder por las ayudas brindadas por el Gobierno Nacional.
5. Prohibición de funcionamiento de establecimientos públicos donde se pueda presentar aglomeración de personas (bares, billares, clubs sociales, piscinas, gimnasios, etc.)
6. Prohibición la atención en mesa de establecimientos de comercio dedicados a la venta de alimentos.
7. Prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas-.

En consecuencia, es claro para el Tribunal, que el Decreto Municipal N° 040 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde Municipal de Rovira, como primera autoridad de ese ente territorial, fue proferido al amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público, y no como consecuencia y/o desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción como pasa a explicarse.

Revisadas las normas más relevantes señaladas en el marco normativo que motiva su expedición, tenemos:

\*- Constitución Política:

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

- e. *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.*

\*- Ley 136 de 1994<sup>4</sup> *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*:

**“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:**

---

<sup>4</sup> Modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

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

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

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

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

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

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

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

\*- Circular externa 011 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social

“PARA:

GOBERNACIONES, ALCALDIAS, SECRETARIAS DE SALUD Y DIRECCIONES TERRITORIALES DE SALUD DEL ORDEN DEPARTAMENTAL, DISTRITAL y MUNICIPAL O LA ENTIDAD QUE HAGA SUS VECES, RESPONSABLES DE LOS SITIOS O EVENTOS QUE GENEREN ALTA AFLUENCIA DE PERSONAS Y COMUNIDAD EN GENERAL

ASUNTO:

RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA EPIDEMIA POR EL NUEVO CORONAVIRUS (COVID-19) EN LOS SITIOS Y EVENTOS DE ALTA AFLUENCIA DE PERSONAS

1- ANTECEDENTES (...)

2- RECOMENDACIONES PARA EVITAR EL CONTAGIO DE UNA Infección RESPIRATORIA AGUDA - IRA, EN LOS SITIOS Y EVENTOS DE ALTA AFLUENCIA DE PERSONAS

2.1. Los responsables de la organización de eventos o de los sitios de alta afluencia de público (conciertos, eventos deportivos y culturales, actividades religiosas y de culto, entre otros) deben:

2.1.1. Informar a los asistentes al evento desde la invitación y, en todo caso, previo a su realización, las recomendaciones generales sobre la prevención del Covid19. Esta información puede ser consultada y descargada de las campañas dispuestas en el sitio web del Ministerio de salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19.aspx>.

2.1.2. Hacer mención, en los medios de difusión del evento, de las medidas generales de prevención de las infecciones respiratorias agudas, tales como:

2.1.2.1. Lavado de manos frecuente con agua y jabón o uso de un gel desinfectante.

2.1.2.2. Evitar asistir al evento en caso de presentar un cuadro gripal y usar tapabocas.

2.1.2.3. Evitar toser y estornudar en público o hacerlo sobre el brazo o un elemento desechable.

2.1.2.4. Usar tapabocas cuando presente sintomatología de enfermedad respiratoria.

2.1.2.5. Evitar tocarse la cara.

2.1.2.6. Evitar el contacto con personas enfermas de gripa.

2.1.2.7. Saludar sin contacto físico.

2.1.2.8. Limpiar y desinfectar los objetos y las superficies que se tocan frecuentemente.

2.1.2.9. Desechar en un sitio seguro los tapabocas y demás elementos de protección personal utilizados

2.1.3. Incluir, en la publicidad del evento, un mensaje promoviendo el uso de la APP "CoronAPP", disponible para celulares y tabletas con sistema operativo Android, en la que los ciudadanos podrán revisar criterios de riesgo propio, sintomatología, medidas de prevención y mantenerse informados en tiempo real de la enfermedad, su evolución, puntos de contacto y las medidas que se sugieren

2.1.4. Contar, durante el desarrollo del evento, con material informativo sobre la infección de vías respiratorias por coronavirus, las medidas preventivas, de diagnóstico y manejo. Puede apoyarse en volantes que se deben distribuir al Ingreso, así como en los pendones instalados para la actividad y, si se dispone en los elementos de difusión como pantallas y similares, iniciar el evento, se debe presentar un video sobre la enfermedad. Los videos y material informativo están disponibles en la página [www.mlnsalud.gov.co](http://www.mlnsalud.gov.co) enlace CORONAVIRUS (COVID-19).

2.1.5. Contar con gel antiséptico de manos, el cual se debe disponer al ingreso del evento y en los espacios internos.

2.1.6. Dotar los baños del lugar en donde se desarrolla el evento con agua, jabón y toallas de papel, y verificar que se cuente con disponibilidad suficiente de baterías sanitarias, incluyendo unidades sanitarias móviles, en donde estas se requieran.

2.1.7. Capacitar a las personas que laboren en el evento o en los espacios con alta afluencia de personas sobre la enfermedad, su prevención, diagnóstico, las medidas de detección de riesgos y el manejo interno dentro del evento. La información para la capacitación puede ser consultada en la página web del Ministerio de Salud y Protección Social o a través de las direcciones de salud departamentales, distritales o municipales.

2.1.8. Tener en cuenta la reglamentación local vigente en cada territorio sobre organización de eventos o aglomeraciones con alta afluencia de público en espacios abiertos o cerrados.

2.1.9. Contar con un plan de atención de primer auxilio, atención prehospitalaria y atención médica<sup>3</sup>, en los eventos programados para más de (1000) mil personas, en el que se puedan atender eventos menores de salud y se den orientaciones sobre la enfermedad.

2.1.10. Verificar el uso de los elementos de protección personal de barrera (monogafas, tapabocas, guantes, bata de manga larga anti fluido) por parte del talento humano en salud que esté dispuesto para la atención en los sitios o eventos con alta afluencia de personas

2.1.11. Notificar a la autoridad sanitaria local los lugares de procedencia de los artistas y miembros de su equipo técnico y logístico o de los invitados internacionales.

2.2. Las personas que pretendan asistir a eventos o a sitios de alta afluencia de público deben:

2.2.1. Seguir las recomendaciones e indicaciones de los organizadores del evento y de las autoridades competentes.

2.2.2. Abstenerse de participar en el evento o de asistir al sitio de alta afluencia de público, en caso de presentar sintomatología respiratoria o gripal: fiebre, tos, secreciones nasales (mocos) y malestar general.

2.2.3. Abstenerse de participar en el evento o de asistir al sitio de alta afluencia de personas, cuando se trate de adultos mayores y su estado de salud se note alterado o no está controlado y presenta enfermedades previas, tales como: diabetes, enfermedad cardiovascular o enfermedades que limiten las defensas del organismo.

2.2.4. Procurar un distanciamiento social por 14 días y limitar la presencia en lugares de alta afluencia de personas o hacerlo con medidas de protección, si proviene de países con presencia de casos de COVID-19. Si presenta alguna sintomatología durante los 14 días posteriores al arribo al país, iniciar el uso inmediato de tapaboca o mascarilla facial y acudir al médico.

### 3. MEDIDAS DE HIGIENE QUE SE DEBEN ADOPTAR PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DE LA INFECCIÓN RESPIRATORIA AGUDA EN SITIOS DE ALTA AFLUENCIA DE PERSONAS

#### 3.1. En centros comerciales:

*En las edificaciones y centros comerciales se deben aplicar las medidas higiénicas de limpieza y desinfección de los pasamanos de las escaleras, por lo menos, dos veces al día. Su frecuencia puede aumentar según el volumen de usuarios.*

*Esta recomendación debe sumarse a las demás medidas aplicadas y que se ajustan a las normas vigentes.*

#### 3.2. Salas de internet y de Comunicaciones:

*Los propietarios o administradores de establecimientos comerciales en los que se usen, por parte del público, computadores o teléfonos, deben:*

*3.2.1. Limpiar y desinfectar varias veces durante el día los teclados y los ratones de los computadores usados por el público.*

*3.2.2. Limpiar y desinfectar varias veces durante el día los aparatos telefónicos en uso. Para hacerlo, se puede emplear un pañuelo desechable con alcohol o un trapo humedecido con una solución de detergente.*

*3.2.3. Recomendar a los usuarios de los servicios de teléfonos no pegar la boca a la bocina, lavarse las manos al llegar a su casa y observar las medidas indicadas anteriormente al estornudar o toser”*

*(...)*

En este mismo sentido, se tiene que el numeral 3° del artículo 315 la Constitución Política de 1991 facultó a los alcaldes de la atribución de dirigir la acción administrativa del municipio. Así mismo dispuso, que la potestad reglamentaria es una atribución Constitucional asignada de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución o puesta en marcha de las reglas y principios generales, con el propósito de precisar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten el funcionamiento de la ley, sin que en ningún caso ello conlleve a una modificación, ampliación o restricción de su alcance.

Así las cosas, las anteriores disposiciones normativas resultan suficientes, sin la necesidad de la declaratoria de un estado de excepción, para facultar a los alcaldes municipales ante situaciones como la actual pandemia provocada por el COVID-19, para que establezcan medidas como aislamiento preventivo, limitación de ingreso al Municipio, prohibición del consumo de bebidas alcohólicas que aquí se ordenó, a efectos de evitar y prevenir la masiva diseminación del Coronavirus COVID-19 en su municipio.

Se destaca lo indicado en el Auto interlocutorio del 31 de marzo de 2020, proferido por el H. Consejo de Estado dentro del expediente N°. 11001-03-15-000-2020-00958-00, que citando la sentencia del 05 de marzo de 2012 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; indicó que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En tal sentido, solamente son objetos del medio de control inmediato de legalidad, los actos de carácter general proferidos en desarrollo de un decreto legislativo proferido al amparo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Recuérdese que el artículo 215 de la Constitución Política dispone que "...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días...", y que: "...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...", por lo que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 puntualmente reza que: "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".

#### **5.1.3.1. Decretos Legislativos expedidos como desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19, declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.**

En el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se indicaron como motivos que justificaban la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, entre otros, las siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren adoptar por parte del Gobierno Nacional medidas inmediatas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.
- 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 servicio 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.

En tal virtud, el Gobierno Nacional ha venido profiriendo una serie de decretos legislativos en desarrollo del estado de excepción los cuales, para el caso puntual, resultan relevantes en aras de establecer la procedencia o no del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad, pues recuérdese, que este solo resulta procedente con relación a las medidas de carácter general que sean dictadas: *i) En ejercicio de la función administrativa y ii) Como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.*

Los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional como desarrollo de la declaratoria del Estado de Excepción, hasta la fecha de expedición del acto que aquí se examina (24 de marzo de 2020), son los siguientes:

- Decreto Legislativo N° 434 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.*
- Decreto Legislativo N° 438 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.*
- Decreto Legislativo N° 439 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*
- Decreto Legislativo N° 440 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.*
- Decreto Legislativo N° 441 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.*
- Decreto Legislativo N°. 444 del 21 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.*
- Decreto Legislativo N°. 458 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*
- Decreto Legislativo N°. 460 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*



- Decreto Legislativo N°. 461 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*.
- Decreto Legislativo N°. 464 del 23 de marzo de 2020 *“Por el cual se modifica parcialmente el arancel de aduanas para la importación de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos químicos, artículos de higiene y aseo, insumos, equipos y materiales requeridos para el sector agua y saneamiento básico”*.
- Decreto Legislativo N°. 467 del 23 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*
- Decreto Legislativo N°. 468 del 23 de marzo de 2020 *“Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S,A -Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*
- Decreto Legislativo N°. 469 del 23 de marzo de 2020 *“Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.
- Decreto Legislativo N°. 470 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Como se aprecia, ninguno de ellos fue desarrollado con el Decreto Municipal N° 040 del 24 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde Municipal de Rovira-Tolima, al punto que ni siquiera se citaron en la parte considerativa de tal acto administrativo, ni menos aún los desarrolla en el ámbito municipal.

Por otra parte, el Decreto municipal que se analiza, citó los decretos nacionales 420 de 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”* expedido por el Presidente de la República y 6 de sus Ministros; y el Decreto 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”* expedido solo por el presidente de la República y 12 de sus Ministros; Decretos que si bien fueron dictados en el curso del tiempo posterior al “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, no son Decretos Legislativos, sino decretos ordinarios reglamentarios de las materias a las que aluden sus consideraciones, dictados en virtud de las facultades y competencias habituales propias otorgadas por la Constitución y la Ley al Gobierno, como medidas de policía administrativa, seguridad, salubridad y orden público.

Así el acto analizado, se refiere a facultades ordinarias de la autoridad municipal en concurrencia con el Gobierno Departamental y Nacional, y al desarrollo de medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio

de Salud y Protección, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

Bajo este panorama, emerge con meridiana claridad, que si bien es cierto el decreto municipal que se examina es un acto administrativo que por tal virtud puede ser objeto de los medios de control ordinarios que prevé la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, para controvertir su legalidad, tales como el de nulidad e incluso el de nulidad y restablecimiento del derecho, no resulta procedente su análisis a través del mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, pues se itera, la competencia atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para este último se encuentra limitada a los actos administrativos proferidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional exclusivamente en virtud del estado de excepción.

En este orden de ideas, no se cumple con el presupuesto de procedencia del medio de control Inmediato de Legalidad, puesto que el acto analizado no es un desarrollo de los decretos legislativos expedido durante el estado de excepción.

Finalmente, la Sala debe precisar en gracia de discusión, que no todo acto que se expida en el periodo de tiempo que cobija un estado de excepción es susceptible de ser analizado bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad, máxime si no se pierde de vista que las facultades constitucionales y legales ordinarias de las autoridades territoriales no se encuentran afectadas o restringidas. Igualmente, que no se desprecia en modo alguno que el sustento del acto examinado fue la eminente propagación mundial de la enfermedad infecciosa del nuevo coronavirus COVID-19, frente a la cual, en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo, ni se cuenta con vacuna para su curación, prevención o control, por lo que razonado resulta una medida oportuna y armónica con las recomendaciones impartidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), para tratar de evitar la propagación del virus, disponiendo, entre otras cosas, el distanciamiento social, prohibición de medidas embriagantes, el aislamiento de la población del MUNICIPIO DE ROVIRA– TOLIMA, sino que la decisión que se adopta obedece a que resulta improcedente el análisis de tal acto bajo el mecanismo especial del Control Inmediato de Legalidad previsto por el legislador solamente para los actos que desarrollen los decretos legislativos expedidos con fundamento en los estados de excepción.

De conformidad con todo lo anterior, y bajo la consideración de que no se encuentran acreditados los presupuestos de procedencia del presente medio de control de carácter especial de Control Inmediato de Legalidad, la Sala Plena del Tribunal procederá a declarar la *“improcedencia del medio de control inmediato de legalidad”* respecto al decreto examinado.

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

F A L L A:

**PRIMERO: DECLARAR** la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto al Decreto Municipal N° 040 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se sigue dando cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional”* proferido por el Alcalde Municipal de Rovira – Tolima, de conformidad con lo analizado en esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que eventualmente los actos administrativos aquí estudiados podrían ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO:** Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Plena.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y 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 notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

**ÁNGEL IGNÁCIO ÁLVAREZ SILVA**

**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Aclara voto

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

f.