

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** CA-00178  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE CUNDAY, TOLIMA  
**REFERENCIA:** DECRETO NÚMERO 029 DE 2020 (22 DE MARZO) POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LO DISPUESTO EN EL DECRETO No. 321 DE 21/03/2020 DE LA GOBERNACIÓN DEL TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Procede la Sala unitaria, en cumplimiento de los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, a pronunciarse respecto de la admisión del **control inmediato de legalidad** del Decreto 029 de 2020 (22 de marzo) “*Por medio del cual se adopta lo dispuesto en el decreto No. 321 de 21/03/2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias*”, remitido a éste Despacho según reparto de la Oficina judicial del Distrito Judicial Administrativo del Tolima.

Anuncia la Sala<sup>2</sup> que no se avocará conocimiento del reseñado acto administrativo por las siguientes consideraciones.

### ANTECEDENTES

#### A. Lo fáctico.

Es evidente que dolorosa y fatalmente transcurrimos en tiempos del SARS-CoV-2, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; no son pues, momentos de normalidad, época en la que el poder público contrae la perfecta extensión de las libertades

---

<sup>1</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>2</sup> 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 del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la 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 el mismo medio.**

públicas denominadas recurrentemente a sobrellevarse en un “*Estado social y democrático de derecho*”.

El Alcalde Municipal de Cunday (Tolima), remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto 029 del 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adopta lo dispuesto en el decreto No. 321 de 21/03/2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias” siendo recibido por la Secretaría General de esta Corporación y repartido para su estudio al suscrito Magistrado.

De su oficio remisorio se desprende que la Corporación lo estudie por la vía del **control inmediato de legalidad**, conforme al Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que extendió las excepciones a la suspensión de términos adoptada por la misma Corporación en los Acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, para ahora evacuar las actuaciones por **control inmediato de legalidad** en el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos a ejercerse con ocasión de “*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, ...*”.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 185, entonces, dispuso el trámite del aludido **control inmediato** de aquellos actos administrativos proferidos con base en los artículos 213 a 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151-14 del C. de P.A. y de lo C.A.

## B. Normativos.

### La Competencia y la Jurisdicción.

La jurisdicción contencioso administrativa, que, como se sabe, es el juez natural de la legalidad de los actos de la administración, conforme a lo dispuesto por los artículos 236, 237 y 238 de la Carta Política, debe verificar *ab initio*, si es la encargada de resolver este asunto por disposición normativa de jurisdicción y competencia; en Sentencia de 8 de junio de 2000, el Consejo de Estado, dentro del Exp. 16973<sup>3</sup>, que hoy se acoge, dijo:

*“La jurisdicción contencioso administrativa se encuentra establecida por la Constitución y la ley para resolver, de manera exclusiva y excluyente, los asuntos relativos a la legalidad de los actos administrativos y los efectos que sean consecuencia directa de ella. -La cláusula general de competencia atribuida por la Constitución Política y la ley al juez administrativo, respecto del juzgamiento de la legalidad de los actos administrativos, es intransferible, indelegable, improrrogable e innegociable, porque es un regla imperativa de orden público, que emana del poder soberano del Estado. Un acuerdo en contrario estaría viciado de nulidad absoluta por existir objeto ilícito.”* (negrilla no es del texto).

Es cierto que la función que se encomienda a los servidores públicos, es especial y particular y debe siempre e inexcusablemente, resultar acorde con el ordenamiento. Pero en todo caso se mantiene la función central y esencial

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 8 de junio de 2000, Exp. 16937, C.P. ALIER EDUARDO HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ.

de decir el derecho (*iuris dicto*) en un caso concreto. Esto es, resolver la tensión de intereses jurídicos tutelados en torno a una serie de pretensiones, decisión que le es confiada mediante las reglas de competencia.

### **Principio de legalidad y Control de legalidad de la actuación administrativa acusada.**

Del Preámbulo, de los artículos 1, 2, 6, 90, 123, 290 de la Carta Política, la prevalencia del interés general se ofrece como principio inconcuso (artículo 1º.); de lo cual se sigue la proclamación de un orden justo (artículo 2º.) y converge a ello la vigencia de los principios axiológicos que en el Estado Social de Derecho guían la actuación administrativa y como no, la restricción de los derechos la asunción o extensión de facultades o la contratación pública, como modalidad de gestión que compromete el patrimonio y los recursos públicos, por cuya intangibilidad las autoridades están obligadas a preservar (artículo 209); por tal modo, se desprende que del principio de legalidad impone reconocer que **i.** son normas que indican y ordenan los fines del Estado en cuanto tienen que ver con servir a la comunidad, **ii.** que la función administrativa está al servicio de los intereses generales, **iii.** que se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía celeridad, imparcialidad y **iv.** que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines del Estado.

La Sala advierte que en este especial tópico, no puede abrirse paso el adelantamiento del proceso que se dejó exployado, en cuanto ese control solo admite las previsiones restrictivas para épocas de los estados de excepción.

El acceso a la administración de justicia hace referencia a la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para procurar la integridad del orden jurídico y la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses.

Y ese restablecimiento -que a veces consiste simplemente en retirar del mundo jurídico algunas decisiones que no concuerden con el ordenamiento- se consigue a través de la iniciación de una pretensión, donde deben agotarse inexorablemente, durante su trámite, todos los mecanismos necesarios para reconocer el derecho que le asiste a cada parte.

Es por esa razón que el Constituyente del 91, y el legislador sucesáneo han establecido unas pautas para que en el transcurso de ese trámite -artículo 185 del C. de P.A. y de lo C.A.- se salvaguarde el derecho al debido proceso, como por ejemplo las herramientas que se encuentran al alcance del interviniente para que ejerza su defensa, tales como excepciones, nulidades, recursos, etc.

No obstante, también estableció las oportunidades para hacerlo efectivo.

El artículo 133 del C.G. del P.<sup>4</sup>, se encarga de regular las causales de nulidad, que corresponden a las irregularidades que pueden afectar la validez de las

---

<sup>4</sup> “**Artículo 133. Causales de nulidad.** El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:  
1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia...”.

actuaciones surtidas en el proceso, encontrándose entre ellas, la falta de jurisdicción y competencia funcional consideradas como insaneables.

### **Responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos.**

Como se sabe, un Estado organizado propende porque las actuaciones de sus autoridades se enmarquen en la legitimidad del actuar y así nos proclamamos en nuestro Artículo 2 Superior para definir los fines esenciales del Estado, esto es, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como presupuesto para asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Todo ello porque *“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*.

Es que efectivamente, al cabo que los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, en cambio *“Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”*, norma que ha de ser integrada con la regulación de la Función Pública que en el artículo 122 exige que el empleo público no se surta sino en cuanto tenga funciones detalladas en ley o en el reglamento y para prever los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente y en el artículo 123 que exige de los servidores públicos que estén al servicio del Estado y de la comunidad, ejerciendo sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

Así las cosas, la Función Administrativa axiológicamente expuesta en el Artículo 209 Superior debe estar al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Ciertas instituciones autorregulan la función pública para que los contenidos programáticos se cumplan, digamos de ellos, a guisa de ejemplo, la conformación y expedición de los actos administrativos, entre otros.

La excepción de falta de jurisdicción y competencia, le permitiría al demandado **o al interviniente desvirtuar la selección del juez de conocimiento que realizó la asunción de la causa**, alegando factores objetivos y claros derivados de las especificaciones constitucionales y legales correspondientes, para fundar su discrepancia. El propósito de esta excepción, es la de evitar que un juez a quien no corresponde el conocimiento de una causa, decida un proceso que no está atribuido a la jurisdicción que le pertenece, ya ordinariamente, ora en los eventos especiales de lo contencioso administrativo o alguna otra más, en virtud de un ejercicio equivocado de la función jurisdiccional.

Entendemos por jurisdicción la función pública de administrar justicia mediante un proceso, la que se encuentra fraccionada o dividida entre los distintos jueces que forman el poder jurisdiccional así: la ordinaria, la contencioso-administrativa, la constitucional, la especial (la de indígenas y

jueces de paz), la coactiva y la penal militar, sin ser ésta una enumeración excluyente.

Por su parte la competencia es la distribución de la jurisdicción entre los distintos funcionarios encargados de ejercerla en cada sector de la Rama jurisdiccional; por ello es que, “salvo la falta de competencia por los factores subjetivo<sup>5</sup> y funcional<sup>6</sup>, en los demás casos el juez que asumió el conocimiento del proceso no podrá desprenderse del mismo si esta situación no se hubiese discutido oportunamente”<sup>7</sup>.

El profesor Ugo Rocco dice al respecto:

*“Surge así, el concepto de la competencia, como distribución y atribución de la jurisdicción entre los distintos jueces. De este concepto se sigue que la jurisdicción y la competencia son cosas distintas, pero no se trata de una distinción cualitativa, sino solamente cuantitativa. La diferencia está en que mientras la jurisdicción es el poder que compete a todos los magistrados considerados en su conjunto, la competencia es la jurisdicción que en concreto corresponde al magistrado singular. La jurisdicción atañe, en abstracto, a todo el poder jurisdiccional, considerado genéricamente en relación con todos los magistrados y con todas las causas posibles; la competencia, en cambio, atañe al poder que en concreto compete a un singular oficio jurisdiccional, o a un sujeto particular que desempeña el oficio, en relación con una causa concreta determinada.*

*“Por consiguiente, la competencia puede definirse así: aquella parte de jurisdicción que corresponde en concreto a cada órgano jurisdiccional singular, según criterios a través de los cuales las normas procesales distribuyen la jurisdicción entre los distintos órganos ordinarios de ella.”<sup>8</sup>*

### **Las normas habilitantes del control inmediato de legalidad.**

La Constitución Política autoriza al Presidente de la República, en su condición de jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa -según la calificación hecha por los artículos 115<sup>9</sup> y 189-, “con

<sup>5</sup> En palabras de Hernán Fabio Blanco “la competencia se radica en determinados funcionarios judiciales en consideración a la calidad del sujeto que debe intervenir en la relación procesal. En otras palabras, para efectos de radicar la competencia se toma como factor central la connotación especial que se predica respecto de determinado sujeto de derecho, haciendo nuestro estatuto procesal civil especial énfasis en ciertas personas jurídicas de derecho público y excepcionalmente considerado las naturales.”

<sup>6</sup> O también llamada competencia de instancias, “que adscribe a funcionarios diferentes el conocimiento de los asuntos, partiendo de la base esencial de que existen diversos grados jerárquicos dentro de quienes administran justicia”. Tomado del libro Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. López Blanco Hernán Fabio. Tomo I, Parte General. Bogotá, 2002.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero Ponente: William Hernández Gómez; Auto interlocutorio del 3 de marzo de 2016, Radicación: 05-001-33-33-027-2014-00355-01, Número Interno: 1997-2014, Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho, Demandante: Luz Marina Ramírez Arias, Demandado: Instituto de Seguros Sociales, Vinculada: Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones, Tema: Conflicto de competencia entre el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales y el Juzgado Veintisiete Administrativo Oral de Medellín, Auto interlocutorio O-092-2016.

<sup>8</sup> (Tratado de Derecho Procesal Civil, II Parte General, Temis, Bogotá, DePalma, Buenos Aires, 1970, págs. 41 y ss.)

<sup>9</sup> Conviene aclarar desde ya que los conceptos jurídico políticos de **Gobierno** y **Gobierno Nacional** no son lo mismo; aunque evidentemente están relacionados íntimamente.

la firma de todos los ministros”, para decretar los “estados de excepción”; precisamente el artículo 215 se detiene en describir las características y requisitos del nominado “**Estado de Emergencia económico, social y ecológico**” en el territorio nacional, para afrontar las circunstancias diferentes a las previsiones de los artículos 212 y 213 Ib., y en el evento que se detecte perturbación o amenaza, en forma grave e inminente, el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Para el ejercicio de los pesos y contrapesos, los estados de excepción tienen una medida común, el Gobierno; esto es, “*El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular*<sup>10</sup>...”, debe enviar a la Corte Constitucional, “*al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad*”. Ante la eventual contumacia, el Estatuto superior prescribe “*Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento*”.

Previó también el Constituyente que cuando sobrevengan los eventos que habilitan ejercer las facultades del artículo 215 Superior “**El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.**”.

Por otra parte, parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al **concepto jurídico político de orden público** - “*El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.*”<sup>11</sup>-, que en la doctrina de la Corte Constitucional, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Gobierno considera

---

Así las cosas, y de acuerdo con ésta norma Superior, “**El Gobierno Nacional** está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos”, para diferenciarlo precisamente de la siguiente categoría, “*El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno*”.

<sup>10</sup> Norma que solo puede entenderse como cada vez que se suscriba uno a uno los Decretos legislativos necesarios para conjurar la crisis.

<sup>11</sup> **Sentencia No. C-179/94.**

conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*", que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiania de la Carta<sup>12</sup>; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó "*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.*" En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136<sup>13</sup> y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>14</sup>, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política "*estados de excepción*"<sup>15</sup>; así las cosas, evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad "*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos*

---

<sup>12</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>13</sup> "**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.*"

<sup>14</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>15</sup> "**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

*El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.*"

*sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.”.*

Deteniéndose en el aludido artículo 20 del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara, la Corte Constitucional advirtió escueta pero contundentemente, **i.** su palmario sustento constitucional, **ii.** exceptuado, claro está, el inciso 3, **iii.** que aludía a una competencia abiertamente inconstitucional, pues **iv.** en control alguno de constitucionalidad abstracto se evidencia una supuesta “*suspensión provisional normativa*” a cargo de la Corte Constitucional.

Así las cosas, se expidió la comentada ley estatutaria el 2 de junio de 1994, la cual fue promulgada en el Diario Oficial No. 41.379 del 3 de junio de 1994, y se nominó “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”; como ya se visualizó.

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>16</sup>, determinaron que le corresponde **en única instancia**, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el **control inmediato de legalidad**; respecto de **i. las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas ii. como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero **como desarrollo de los decretos legislativos** dictados por el Gobierno, **5.** Que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial, la **competencia** corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

En tal derrotero conceptual, y ante la evidencia de la crisis sanitaria que padece el orbe, el Consejo Superior de la Judicatura -Sala Administrativa-, expidió los Acuerdos PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11517 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020, para que los Jueces de la República

---

<sup>16</sup> (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

solo evacuamos los asuntos relativos a **i.** Acciones de tutela, **ii.** Hábeas corpus y **iii.** Control inmediato de legalidad.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional<sup>17</sup>, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno<sup>18</sup> dicte para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Gobierno en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

### **Del acto objeto de control inmediato de legalidad.**

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecojerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS<sup>19</sup>, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”.

La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron el Decreto 417 de 2020, el día 17 de marzo de 2020, por medio del cual decretó el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y

---

<sup>17</sup> Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

<sup>18</sup> Competencia adscrita al Presidente y al “*Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular*”, que en la descripción constitucional constituyen el “*Gobierno*”, de manera concurrente.

<sup>19</sup> El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: “*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

*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**<sup>20</sup>, 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.*

*Que la misma Organización 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.”.*

Y que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó varias decisiones de prevención y contención de la pandemia que resultaron finalmente insuficientes para enfrentar la crisis aludida -**Decreto 417 de 2020** (Marzo 17) “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”-.

ordenó su promulgación que se surtió en el Diario Oficial 51.259; estableciendo entonces:

*“Artículo 1. Declárese 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.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.*

Por su parte,

2. El Alcalde de Cunday, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 22 de marzo anterior.

Sin embargo, y como en nuestro estado social y democrático de derecho, los servidores públicos solo podemos hacer lo que las normas nos facultan; en este evento, las normas habilitantes territoriales coinciden en abrir el mecanismo de control y garantía del sistema judicial a propósito de cerrarlo para **i.** conjurar la crisis, y **ii.** para verificar, territorialmente, los mecanismos que desarrollen los decretos legislativos o de las medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto declaratorio del estado de emergencia, las **iii.** medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, con arreglo a los decretos legislativos, así mismo **iv.** disponiendo las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo en el propósito enunciado. Lo anterior, teniendo en cuenta que los estados de excepción aluden al **concepto jurídico político de orden público**, que en la doctrina de la Corte Constitucional -**Sentencia No. C-179 de 94**<sup>20</sup>-, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Gobierno considera conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional<sup>21</sup>

No más, pero tampoco nada menos.

Ahora bien, el burgomaestre de Cunday, como ya se esbozó, estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la

---

<sup>20</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>21</sup> Las decisiones del Gobierno se aplican de manera inmediata y preferente en todo el territorio nacional; así que las disposiciones de gobernadores y alcaldes, sus instrucciones, y cuanto acto u orden de los gobernadores, enmarcado en desarrollo de los aludidos Decretos legislativos, se aplican, igualmente, preferentemente en relación con las determinaciones de los alcaldes.

crisis que describió, y dijo fundamentar el ejercicio de su competencia en “*uso de sus facultades constitucionales y legales y en particular las conferidas por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, Ley 1801 de 2016, decreto ley 1355 de 1970, demás normas concordantes*”, así mismo, en los Decretos Nos. 305 del 19 de marzo del 2020 y 321 del 21 de marzo del 2020, expedidos por el Departamento del Tolima. Corolario de lo dicho, la Sala Unitaria advierte que el Decreto 029 de 2020 (22 de marzo) “Por medio del cual se adopta lo dispuesto en el Decreto No. 321 de 21/03/2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias” del Alcalde de Cunday no fue proferido **i.** en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, prevista en el Decreto 417 de 2020 del Presidente de la República, o **ii.** con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno en torno a tal declaratoria.

La inercia inicial del Ejecutivo nacional, no obstante, quedó superada con creces por la autoridad territorial que, ante la molición del centro de poder, decidió echar mano a otros tantos institutos jurídicos para conjurar la crisis que el Presidente de la República y sus ministros no atinaron a enfrentar prontamente, sino en la nocturnidad de aquel 17 de marzo de 2020.

Por el contrario, y muy a pesar de los lineamientos doctrinales vertidos por la Corte Constitucional en su **Sentencia No. C-179-94**, la pandemia espantosa que cierne su amenaza, ya en acto y no meramente en potencia, aupó la expedición del Decreto 014 de 2020 (18 de marzo) “Por medio del cual se adopta lo dispuesto en el decreto No. 321 de 21/03/2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias” de Cunday, en cuanto contiene como sustento normativo únicamente “*la Constitución Política, artículo 315*” y lo dispuesto en la “*Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2011, y en especial a lo dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y demás disposiciones normativas que regulan la situación presentada*”, para superar la situación de calamidad pública que atraviesa el Municipio de Cunday por el eventual brote de la patología originada en el Coronavirus (Covid-19), que no requiere de la declaratoria del estado de excepción previsto en el artículo 215 Superior pues claramente en la época de expedición de las aludidas normas nacionales fundante y habilitantes, no se avizoraba por manera alguna la actual pandemia.

Según lo dicho, el **control inmediato de legalidad** del mentado decreto municipal, no puede acometerse con arreglo a las normas que regulan los estados de excepción, por lo reglado estricto de su ejercicio (artículos 215 Superior, 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en la perspectiva doctrinal de la **Sentencia No. C-179-94**).

Dígame desde ya que ningún acto o hecho u operación de la administración puede escapar a su eventual control jurisdiccional; pero, ciertamente, los controles nominados o no, son los que judicialmente resulten procedentes en la disección del contenido, el fondo y/o la forma. Todo ello con aplicación especial de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes; corolario de lo cual, por estas vías es que, eventualmente, procede el control del acto administrativo de la referencia.

En los términos del numeral 3 del artículo 185 del C. de P.A. y de lo C.A., no se avocará conocimiento, bajo la modalidad de control inmediato de legalidad, del Decreto 029 de 2020 (22 de marzo) “Por medio del cual se adopta lo dispuesto en el

Decreto No. 321 de 21/03/2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias” del municipio de Cunday Tolima.

En mérito de lo expuesto, se

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de **control inmediato de legalidad** del Decreto 029 de 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adopta lo dispuesto en el Decreto No. 321 de 21/03/2020 de la gobernación del Tolima y se dictan otras disposiciones transitorias” expedido por el Alcalde municipal de Cunday, Tolima, por la razones analizadas en esta providencia.

**SEGUNDO:** Contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, nominados o no, con arreglo al C. de P.A. y de lo C.A. y demás normas concordantes.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se notificará y comunicará esta decisión en el portal web de **i.** la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, **ii.** la Alcaldía municipal de Cunday, **iii.** la Gobernación del Departamento del Tolima, **iv.** El Personero Municipal de Cunday Tolima, y **v.** el Agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
**Magistrado**

**NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.