

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

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

RADICACIÓN: CA-00130
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE MURILLO, TOLIMA
REFERENCIA: DECRETO 022 (24 de marzo de 2020) *“Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública”.*

Surtido el trámite correspondiente y al no advertirse causal de nulidad de lo actuado, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima¹ a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del **Decreto 22 del 24 de marzo de 2020** *“Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública”* del Alcalde municipal de Murillo, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., conforme se expone.

ANTECEDENTES

El 14 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 22 del 24 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Murillo, Tolima.

El 16 de abril de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez (10) días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo

¹ 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.

Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publique en **a.** la página web del municipio de Murillo, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Murillo.

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 17 de abril de 2020 se surtió la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y se surtieron las notificaciones personales a la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho y de Salud, al Municipio de Murillo y al Ministerio Público.

Dentro del término de traslado se allegaron al plenario 4 conceptos².

El 19 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto 22 del 24 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Murillo, cuyo texto es el siguiente:

“Decreto 022

(24 de marzo de 2020)

Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública”

El Alcalde del Municipio de Murillo, Tolima

En uso de las facultades legales y en especial las dispuestas en los artículos 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 28 de la ley 1551 del 2012.

CONSIDERANDO

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el artículo 118 del Código general del proceso establece: "Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente. En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia

² Conceptos allegados por **i.** Universidad Cooperativa de Colombia, **ii.** El Agente del Ministerio Público, **iii.** Municipio de Murillo, Tolima, y **iv.** el Ministerio de Justicia.

judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.

Que Teniendo en cuenta la declaración de pandemia por parte la Organización Mundial de la Salud (OMS) y las recomendaciones realizadas por el Gobierno Nacional y Municipal y con el ánimo de garantizar la seguridad, protección y tranquilidad de nuestros funcionarios, personal de apoyo, comunidad, seguimos los protocolos y recomendaciones de las autoridades.

Que, el gobierno nacional, ante la presencia del virus COVID-19 en Colombia, han trazado lineamientos sobre las acciones de contención del virus en todo el territorio.

Que mediante decreto Nro. 017 del 17 de marzo del 2017 el Alcalde de Murillo Tolima, adopta medidas administrativas y sanitarias para el Municipio de Murillo Tolima.

Que mediante decretos Nos. 017, 018 del 17 de marzo y 020 del 20 de marzo del año 2020 el Alcalde de Murillo Tolima adopta medidas administrativas y declara emergencia sanitaria y toque de queda transitorio para la conservación del orden público en el Municipio de Murillo por causa del COVID-19.

Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo del 2020, el Presidente de la Republica, mediante el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del Aislamiento Preventivo Obligatorio de 19 días en todo el territorio, la medida regirá a partir del próximo martes 25 de marzo a las 00:00 am y se extenderá, hasta el lunes 13 de abril a las cero horas. En el que limita las actividades de los servidores públicos, y contratistas del estado, que sean estrictamente necesarias para prevenir mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible. Y en pro de garantizar la salud de funcionarios y usuarios de la administración, como medida de prevención dispondrá la suspensión de términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, establecida en el artículo 59 de la ley 788 del 2002.

Que como consecuencia de lo anterior y con base en lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política es un deber de las autoridades salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos, así como el principio de publicidad de los actos administrativos.

Que en mérito de lo dispuesto este despacho:

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Suspender los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria que adelanta el municipio de Murillo Tolima de conformidad con lo indicado en la parte considerativa del presente decreto. Durante los días 24 de marzo al 13 de abril del año 2020.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Reanudar el cómputo de términos en procesos administrativos en materia tributaria que adelanta el Municipio de Murillo a partir del 14 de abril del 2020.*

ARTÍCULO TERCERO: *Adoptar las medidas necesarias en cada actuación que se encuentre en curso en las cuales compute términos, dejando copia del presente acto administrativo en cada expediente.*

ARTÍCULO CUARTO: *Sigue vigente el calendario tributario expedido para el año gravable 2019 fiscal 2020, decreto 050 del 04 de diciembre del 2019.*

ARTÍCULO QUINTO: *Comunicar este Decreto en la página web del Municipio de Murillo Tolima y a la Secretaría de Hacienda del Municipio.*

ARTÍCULO SEXTO: *El presente Decreto rige a partir de su expedición.*

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANTONIO JOSÉ GARCÍA RODRÍGUEZ
Alcalde Municipio de Murillo Tolima."

INTERVENCIONES

Ministerio de Justicia y del Derecho.

La Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho allegó escrito en el que indicó, que la entidad se abstendrá de intervenir en el proceso, puesto que considera que el Ministerio del Interior es el llamado a pronunciarse sobre la legalidad de los actos expedidos dentro del Estado de emergencia por los gobernadores y alcaldes. Recalcó que de acuerdo con las competencias asignadas en los artículos 18.7 y 19.5 del Decreto Ley 2893 de 2011, al Ministerio del Interior le corresponde velar por el cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales, así como prestar apoyo y realizar seguimiento a los gobernadores y alcaldes en el cumplimiento de las obligaciones en materia de orden público.

Municipal de Murillo, Tolima

El Alcalde municipal de Murillo allegó escrito en el que manifestó que los fundamentos jurídicos que se tuvieron en cuenta a la hora de proferir el Decreto 22 del 24 de marzo de 2020 por la administración municipal de Murillo, fueron de rango constitucional y legal, donde se dio observancia a las atribuciones constitucionales de los alcaldes que se encuentran consagradas en el artículo 315 de nuestra Carta Política, como la de declaración de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 por parte del Gobierno Nacional.

Universidad Cooperativa de Colombia.

El Decano del Programa de Derecho de la Universidad Cooperativa de Ibagué – Sede Ibagué, presentó concepto en el que expresó: *"La suspensión de términos en materia tributaria que es el asunto de referencia del mencionado decreto, va en armonía con la resolución 000022 de 2020 expedida por la DIAN que tiene fuerza vinculante en todo el territorio nacional entre el 19 de marzo y el 3 de abril de 2020, frente al decreto, hay un error enorme a corregir, el Decreto 520 del 6 de abril del 2020 posteriormente cambia el calendario Tributario, a lo cual, el Municipio de Murillo debe adaptarse, aunque, cabe decir que este Decreto Legislativo es posterior a la vigencia del Decreto, por lo cual se enciente que es hecho superado."*

Concepto del Agente del Ministerio Público

El Procurador 27 Judicial II Administrativo, mediante escrito del 14 de mayo de 2020 allegó concepto en el que indicó que en el Decreto 22 del 24 de marzo de 2020

cumple los supuestos establecidos en el inciso octavo del artículo 118 del Código General del Proceso, para la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria que adelanta el municipio. Expresó, que aunado a lo anterior, se tiene que el 28 de marzo de 2020 se expide el Decreto Legislativo 491, mediante el cual en su artículo 6, autoriza a las autoridades a decretar la suspensión total o parcial de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Concluyó, que de no encontrar aplicable al caso que nos ocupa el inciso octavo del artículo 118 del Código General del Proceso; y dar por entendido que para la fecha de expedición del Decreto 022 del 24 de marzo de 2020, el alcalde municipal no contaba con norma legal que lo habilitara para decretar la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria que adelanta el Municipio, es procedente reconocer que al contar en el momento de juzgamiento de la legalidad de la norma con el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, es dable declarar la legalidad del acto administrativo aquí enjuiciado. Ya que declarar su nulidad afectaría a las partes en esos procedimientos, resquebrajaría gravemente el derecho fundamental al debido proceso y el principio de confianza legítima.

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con 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 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad del Decreto 022 de marzo 24 de 2020 del Alcalde municipal de Murillo, *“Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública”*, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad³, es procedente para examinar *“Las medidas de carácter general”*, *“que sean*

³ Explicación para presentar Aclaración de voto respecto del proyecto de sentencia y no insistir en declarar la nulidad de lo actuado.

El suscrito Magistrado ha sostenido la tesis de que el Juez Especializado de lo Contencioso Administrativo debe adoptar, en Auto de ponente, la decisión de nulitar lo actuado por virtud de los artículos 125 y 243 del C. de P.A. y de lo C.A.

Esta vez, por efectos prácticos, asumo la posición de la mayoría; en razón a ello, anuncié desde la Sentencia del CA-00001, M.P. LUÍS EDUARDO OLAYA COLLAZOS, Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad, Autoridad que Remite: Alcalde Municipal de San Antonio, Acto Administrativo: Decreto No. 041 de 17 de marzo de 2020, Asunto: *“Por el cual se dictan medidas de protección frente al CORONAVIRUS COVID-19 y se dictan otras disposiciones”* que en lo sucesivo, **a.** aclararé el voto que acompaña la posición de la mayoría, **b.** elaboraré mis ponencias con idéntico propósito.

El Tribunal Administrativo del Tolima ha propuesto que los Decretos territoriales expedidos con arreglo a Decretos ordinarios nacionales se tramiten por el medio de Control Inmediato de Legalidad si fueron expedidos en la época del *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, por lo tanto, **i.** se estudia el fondo del asunto con la expedición de sentencia -Magistrado José Aleth Ruíz Castro-; en otros casos, **ii.** y con la aversión a *“inhibirse”* para decidir de fondo las demandas contra normas que no estuvieron fundamentadas en tales Decretos legislativos, **a.** ha preferido adoptar la solución, también, vía sentencia, de declarar improcedente el control inmediato de legalidad -Magistrados Belisario Beltrán Bastidas, Carlos Arturo Mendieta Rodríguez y Luís Eduardo Collazos Olaya- frente al acto administrativo no expedido en desarrollo de Decretos legislativos, y en otras veces, **b.** declarar probada de oficio la excepción de mérito denominada *“improcedencia del medio de control inmediato de legalidad”* en relación con el acto

dictadas en ejercicio de la función administrativa” y “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”.

De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.

1. Los Estado de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora sí cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

La facultad legislativa está atribuida expresamente al Congreso, quien goza además de la cláusula general de competencia para crear normas jurídicas vinculantes (artículo 150, ords. 1 y 2 Superior)⁴. Esto significa que, en principio y no exclusivamente, las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes⁵, facultad que, sin embargo y eventualmente, se extiende a la expedición de normas con verdadera fuerza de Ley⁶.

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir “*Decretos legislativos*”.

administrativo -Magistrado Ángel Ignacio Álvarez Silva-, y como consecuencia de ello, abstenerse de pronunciarse a través del medio de control excepcional respecto de la legalidad del aludido acto general.

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

⁴ Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-710 de 2001, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992 de la Corte Constitucional.

⁵ “Al hablar de reglamentación en general, se hace referencia a una actividad eminentemente administrativa que se refleja en la producción de actos administrativos de carácter general, que como tal, se encuentra indudablemente sujeta no sólo a la Constitución Política, sino también al ordenamiento legal en general y al control judicial de la jurisdicción contencioso administrativa, independientemente de que, en los eventos expresamente contemplados por la Constitución Política, el Presidente de la República u otra autoridad estatal, puedan expedir medidas reglamentarias sin la necesaria mediación de una ley y de que excepcionalmente, el Presidente de la República pueda proferir actos administrativos generales que constituyen ley, desde el punto de vista material, por expresa disposición constitucional.”; Aclaración de Voto del Consejero RAMIRO SAAVEDRA BECERRA en la providencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ; Sentencia de Agosto 14 de 2.008, Radicación No: 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230), Actor: Javier Obdulio Martínez Bossa, Demandado: Comisión Nacional de Televisión, Referencia: Acción Pública de Nulidad.

⁶ “..., la Constitución autoriza al Gobierno a expedir decretos con fuerza de ley, situación que puede presentarse en los siguientes casos: (i) una vez decretado un estado de excepción, el Ejecutivo puede expedir decretos con fuerza de ley, que tienen vocación temporal (Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior), o carácter permanente (estado de emergencia) (CP arts 212 y ss); (ii) el Congreso puede conferir facultades extraordinarias temporales al Gobierno para que legisle sobre determinadas materias (CP art 15 ord 10); (iii) finalmente, el Presidente puede expedir decretos que tienen fuerza legislativa en otras situaciones puntuales.”. Sentencia C-234/02 (Referencia: expediente D-3702, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 (parcial) de la Ley 48 de 1968, “por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al código sustantivo del trabajo y se dictan otras disposiciones”, Demandante: Benjamín Ochoa Moreno, Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT; Sentencia del 2 de abril de 2002).

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por “Guerra exterior”⁷, o “En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la 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”⁸, ora “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”⁹.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República¹⁰, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

2. Ahora bien, en el artículo 215 Superior se explicó que la Administración, nacional o territorial, podía expedir “medidas de carácter general” como desarrollo de los aludidos Decretos legislativos, en el ámbito de sus competencias; obviamente, para activar el sistema de controles y contrapesos interinstitucional, se dijo que el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos controlarían “Las medidas de carácter general” **i.** “que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa” y **ii.** “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, a través del **Control Inmediato de Legalidad**, que es, a no dudarlo la posibilidad técnica inmediata del cuerpo especializado de lo contencioso administrativo para hacer efectiva la limitación al poder de las autoridades administrativas como medida eficaz y oportuna para impedir la aplicación de normas ilegales territoriales en el marco de los estados de excepción.

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas “medidas de carácter general, deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que, o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial, se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para aprehender directamente el conocimiento por este específico medio de control, el estudio definitivo de legalidad de la decisión administrativa aludida.

Escalamiento de excepciones de control judicial

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción

⁷ Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

⁸ Artículo 213 Ib.

⁹ Artículo 215 Ib.

¹⁰ A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno Nacional 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.

de tutela y del habeas corpus¹¹, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad¹² y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial¹³.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona¹⁴ o ciudadano¹⁵, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.

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

¹¹ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

¹² Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

¹³ C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

¹⁴ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

¹⁵ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

*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.”*¹⁶-, que en la doctrina de la Corte Constitucional¹⁷, 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.

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 Guardiana de la Carta¹⁸; 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 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los reovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**¹⁹, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “*estados de excepción*”²⁰; así las cosas, evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “*No*

¹⁶ **Sentencia No. C-179/94.**

¹⁷ **Sentencia C-179-94**; ya glosada.

¹⁸ 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.

¹⁹ Ib.

²⁰ “**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.”.

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 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 ése 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 2011²¹, 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 específico y concurrente, la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional²², **ii.** otra, muy

²¹ (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*”.

²² Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno²³ 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.

Con el Consejo de Estado diríamos²⁴, finalmente, respecto de las **características del C. I. de L.**, glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter jurisdiccional:** por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir a ésta Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe activarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv. es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del Estado de excepción pertinente y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dictan con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad; es decir, el examen integral de cada uno de los elementos del acto administrativo examinado) y **vii. es compatible, concurrente y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción;* luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su **análisis material del acto** (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto

²³ 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.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «*[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones*», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.

con las demás normas constitucionales y legales aplicables) y **la razonabilidad de la decisión** (test de razonabilidad, que se vincula 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).

Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos²⁵ dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17²⁶; 434 de marzo 19²⁷; 438 de marzo 19²⁸; 439 de marzo 20²⁹; 440 de marzo 20³⁰; 441 de marzo 20³¹; 444 del 21 de marzo³²; 458 del 22

²⁵ El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

“(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.”

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

²⁶ *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

²⁷ *“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”.*

²⁸ *“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”.*

²⁹ *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*

³⁰ *“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”.*

de marzo³³; 460 del 22 de marzo³⁴; 461 de marzo 22³⁵; 464 de marzo 23³⁶; 491 de marzo 28³⁷; 512 del 2 de abril³⁸; 537 de abril 12 de 2020³⁹; 538 del 12 de abril⁴⁰; 539 de 2020 de abril 13⁴¹; 568 de 2020 de abril 15⁴² y 569 de abril 15 de 2020⁴³ por lo tanto tienen las características descrita por el Consejo de Estado⁴⁴.

El Decreto 417 de 2020, es legislativo.

Se destaca, no obstante, que el Decreto 417 de 2020, cuando declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, no hizo

³¹ “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”.

³² “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³³ “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”.

³⁴ “Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁵ “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”.

³⁶ “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

³⁷ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁸ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

³⁹ “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁴⁰ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁴¹ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁴² “Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”.

⁴³ “Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

⁴⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

cosa distinta de abrir la talanquera institucional para dictar los Decretos legislativos que se le autorizan al Gobierno; no obstante, es claro que la decisión política fundamental del Presidente fue la de facultarse para mutar en legislador, sobre cuyos cuerpos normativos es que se basa la función Administrativa de las autoridades nacionales o territoriales en cuanto, sean “*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

Decretos nacionales ordinarios

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo⁴⁵, 420 de marzo⁴⁶, 457 del 22 de marzo⁴⁷, 531 del 8 de abril⁴⁸, 536 de abril⁴⁹, 593 del 24 de abril⁵⁰ y 636 de mayo 6 de 2020⁵¹, entre otros, dictados en el curso del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”-, no son Decretos legislativos, son meros decretos reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional⁵² durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley⁵³, solo es competencia del ejecutivo

⁴⁵ “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”

⁴⁶ “*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*”.

⁴⁷ “*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.*”

⁴⁸ “*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*”.

⁴⁹ “*Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

⁵⁰ “*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*”.

⁵¹ “*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*”.

⁵² Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “*El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”.

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “*Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables*”.

⁵³ El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de la movilización, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

Los Decretos nacionales 418, 420 y 457 de 2020 no son legislativos.

El **Decreto nacional 418 de 2020**, se fundamentó “*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016*”, y se desarrolló con normas legales para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El **Decreto nacional 420 de 2020**, se fundamentó “*en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020*”, y se desarrolló con normas legales -Ley Estatutaria 1751 de 2015 de la salud; artículos 198 y 199 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994- para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El **Decreto 457 de 2020** se basó “*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016*” y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y su Resolución 464 del 18 de marzo de 2020; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 420 del 18 de marzo de 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Del acto objeto de control inmediato de legalidad.

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por 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*”. 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 2020⁵⁴, desde el día 17 de marzo de 2020, para reconocer el “Estado de Emergencia económico, social y ecológico” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis

Por su parte,

2. El Alcalde municipal de Murillo, Tolima, expidió el acto de la referencia.

El burgomaestre estableció en tal acto administrativo las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar su competencia en “Ejercicio de sus facultades legales y en especial las dispuestas en los artículos 315 y 315 de la Constitución Política de Colombia artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 28 de la ley 1551 del 2012”, así mismo, en el cúmulo normativo **a.** artículo 209 de la Constitución política, **b.** incisos séptimo y octavo del artículo 118⁵⁵ del Código General del Proceso, **c.** el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público, **d.** artículo 59 de la Ley 788 del 2002, y **e.** los Decretos Nos. 017 del 17 de marzo⁵⁶ y 020 del 20 de marzo del año 2020⁵⁷, proferidos por el Alcalde municipal de Murillo, Tolima, y en la parte resolutive definió:

1. Suspender los términos en los procesos y actuaciones administrativas en

⁵⁴ 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 pandemia⁵⁴, 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”-.

⁵⁵ “Artículo 118. Cómputo de Términos:
(...) Cuando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.

En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.”

⁵⁶ “Por medio del cual se adoptan medidas administrativas y sanitarias en el Municipio de Murillo Tolima, frente a la propagación del virus COVID-19 o Coronavirus y se dictan otras disposiciones.”

⁵⁷ “Por medio del cual se declara toque de queda transitorio para la conservación del orden público en el municipio de Murillo – Tolima en virtud a la declaratoria de calamidad pública y emergencia en salud en el departamento del Tolima con ocasión del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.

materia tributaria que adelanta el municipio de Murillo, Tolima, durante los días 24 de marzo al 13 de abril de 2020.

2. Ordenar la reanudación del cómputo de términos en procesos administrativos en materia tributaria a partir del 14 de abril de 2020
3. Ordenar la adopción de medidas necesarias en cada actuación que se encuentre en curso en las cuales compute términos, dejando copia del Decreto número 022 del 24 de marzo de 2020 en cada expediente.

Caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, y de conformidad con lo analizado en precedencia, corresponde a la Sala Plena verificar, **en primer lugar**, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 022 del 24 de marzo de 2020, "*Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública*" del Alcalde de Murillo - T., **para luego, y de superarse tal examen**, ahora sí, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

Se reitera que el acto administrativo se fundamentó en leyes ordinarias, estatutarias, así como en el Decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno.

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad en este asunto.

Factor subjetivo o de autoría.

El Decreto No. 022 del 24 de marzo de 2020, "*Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública*" fue expedido por el Alcalde municipal de Murillo - T., que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde inicialmente al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben 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** de la Corte Constitucional. Se cumple el primer presupuesto.

Factor de objeto.

Advierte la Sala que el burgomaestre de Murillo - T. adoptó una medida de carácter general⁵⁸ en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; pero definiendo en su jurisdicción las directrices de otras normas y no de un Decreto con fuerza de ley expedido en desarrollo del Estado de excepción, por lo que no se allana el segundo presupuesto. Requisito que no se cumple para acometer el C. I. de L.

Al rompe la Sala otea mecanismos de salubridad, moralidad, tranquilidad y seguridad en el texto y en el contexto del Decreto analizado; es la función de policía administrativa hecha realidad como configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses, inviolabilidad opuesta al legislador y al poder central como respeto a la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por

⁵⁸ En situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general.

autoridades propias, y la autodirección en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan; por manera pues, en términos de la Corte Constitucional⁵⁹, significa el ejercicio de la simple distribución de competencias en distintos niveles territoriales bajo el amparo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad:

“PODER DE POLICÍA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional

En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.”.

Son funciones ordinarias y de usanza que compete a las entidades territoriales conforme a los artículos 311 a 315 Superiores y la Ley 136 de 1994 -y sus consecuentes modificaciones-, que siempre están al alcance normativo, sin importar que transitemos o no en un Estado de excepción.

Factor de motivación o causa.

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, cuyo estudio es tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en el Decreto legislativo 417 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad del Gobierno Nacional para modificar las Leyes.

Pero el Jefe de la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa no actuó desarrollando uno de los decretos legislativos; en el caso de autos, no hizo adecuación en su jurisdicción de las prescripciones nacionales incorporadas en un Decreto legislativo, y por consiguiente, la conclusión natural y obvia es entender NO satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores específicas de Decreto legislativo del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, no se encuentra cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad del C. I. de L., motivo por el cual es improcedente adelantar el examen de fondo.

⁵⁹ **Sentencia C-813-14** (Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 “*Por el cual se dictan normas sobre Policía*”, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014).

Sobre la gestión de tributos territoriales, el Consejo de Estado ha dicho⁶⁰:

“La Sala precisa que la Constitución Política de 1991 dispone de unas normas especiales en materia de organización territorial, que está integrada entre otros por los departamentos y municipios,⁶¹ a quienes se les reconoce una autonomía que comienza por el gobierno de sus propias autoridades, el ejercicio de sus competencias, la Administración de los recursos y el establecimiento de los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. ⁶²

Tan importante es la autonomía de los entes territoriales que a favor de ellos se instituye, que el legislador no podrá establecer tratamientos preferenciales o exenciones con los tributos de su propiedad⁶³.

Así las cosas, la autonomía se predica respecto del nivel central de las entidades territoriales, igualmente de los entes territoriales entre sí, de manera tal que su gestión y funciones no pueden verse afectadas por injerencia indebida de las demás.

En las relaciones entre departamentos y municipios, los primeros ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios⁶⁴; mientras que el municipio, en los términos del artículo 311 constitucional, es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, y tiene adscritas importantes competencias como “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes,” con lo cual tiene una preeminencia en el desarrollo social y económico que le hace merecedor de una mayor garantía en cuanto a su autonomía.

La Sala, al interpretar el artículo 338 constitucional en materia de autonomía fiscal de la entidades territoriales, considera que las asambleas departamentales y concejos municipales

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA; Sentencia del 12 de marzo de 2012, Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00085-01(18744), Actor: Andres Mauricio Medina Salazar, Demandado: Departamento del Amazonas, Fallo.

⁶¹ “Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.
La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley”.

⁶² “Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:
1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”.

⁶³ Constitución Política de 1991. “Artículo 294. La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

⁶⁴ Constitución Política “Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.
*Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.
La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga”.*

tienen una competencia que debe ejercerse en el marco de la Constitución y la ley, con lo cual, si bien dichos órganos de representación popular no pueden crear tributos, porque esta es una función reservada al legislador central, que bien puede definir sus elementos básicos, o limitarse a expedir una ley que los autorice para que las asambleas departamentales y concejos municipales, en desarrollo de su autonomía impositiva, pueden regular los aspectos no desarrollados por el legislador⁶⁵”.

Por lo expuesto, se declarará la improcedencia del medio de **control inmediato de legalidad** para examinar legalidad del acto administrativo revisado a través del presente.

El petitum del Agente del Ministerio Público.

El Señor Procurador 27 Judicial II Administrativo, mediante escrito del 14 de mayo de 2020 rindió concepto propugnando la legalidad del Decreto 22 del 24 de marzo de 2020 **i.** por cumplir los supuestos del artículo 118 del Código General del Proceso, para la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria que adelanta el municipio, **ii.** por la purga de ilegalidad eventual que el Gobierno Nacional convalidó el 28 de marzo de 2020 con la expedición del Decreto Legislativo 491 -que en su artículo 6 autoriza a las autoridades territoriales a decretar la suspensión total o parcial de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales-, **iii.** norma vigente al momento de juzgamiento de la legalidad del acto analizado en este C.I. de L., pues **iv.** declarar su nulidad afectaría a las partes en esos procedimientos, resquebrajaría gravemente el derecho fundamental al debido proceso y el principio de confianza legítima.

La Sala Plena del Tribunal no abordará el examen del pedimento del colaborador fiscal porque, **i.** ya esbozó que evidentemente el acto administrativo examinado no satisface las exigencias para acometer su estudio por la vía procesal de la referencia, y porque, **ii.** evidentemente de la jurisprudencia del Consejo de Estado no se deduce una línea nítida de purga de ilegalidad de los actos administrativos y convalidación general de los actos administrativos por la posición encontrada de las Secciones Primera⁶⁶ y Quinta⁶⁷ con las disponibles en las Secciones Segunda y

⁶⁵ Sentencia de 9 de julio de 2009, Exp. 16544. C.P. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA.

⁶⁶ “Lo dicho no puede entenderse como una purga de ilegalidad, pues ya en materia contenciosa administrativa esta Sección ha expuesto que el juicio que pesa sobre los actos administrativos se efectúa con la normativa vigente al momento de su expedición y no respecto de lo que en el futuro incierto pueda regularse sobre el tema -Distinto es que de manera expresa el legislador disponga que con una nueva norma se purgue la ilegalidad de decisiones administrativas ilegales anteriores a su expedición, tal y como sucedió con aquellas prestaciones sociales creadas por los entes territoriales de manera irregular y que convalida posteriormente el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 (declarado exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-410 de 1997. Esta discusión ya fue zanjada en materia laboral administrativa por la Sección Segunda de esta corporación en sentencias del 2 de octubre de 1996, expediente 11687 con ponencia del Magistrado Carlos Orjuela Góngora, reiterada en providencias del 19 de abril de 2007 con ponencia del Magistrado Alberto Arango Mantilla, reiterada en sentencia del 17 de abril de 2008 dentro del proceso número 2006-02309-. Así lo ha considerado la jurisprudencia -Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 19 de diciembre de 2005. Proceso Núm.: 2001-00342-01. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo-... Bajo tales premisas, debe la Sala declarar la nulidad de los artículos 11 y 12 de la Resolución No. 3500 de 2005 modificado el último por el artículo 2º de la Resolución No. 4062 de 2007, sin que pueda aplicarse la llamada purga de ilegalidad en este caso invocando que la conducta puede resultar sancionable con respaldo en el artículo 20 de la Ley 1383 de 2010, pues las normas que se censuran deben estudiarse conforme a la normativa vigente al momento de su expedición, es decir, de la Ley 769 de 2002”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Sentencia del 26 de junio de 2013, Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00335-00, Actor: Carlos Eduardo Ossa Hernández, Demandado: Ministerio de Transporte y Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, Referencia: Acción de Nulidad.

Cuarta⁶⁸, lo que imposibilita aún más, acometer la tarea propuesta por la vista fiscal.

De la cosa juzgada relativa.

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona o ciudadano, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho⁶⁹ si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS; Sentencia del 1 de diciembre de 2016, Radicación número: 13001-23-31-000-2012-00192-02, Actor: Carlos Andrés Miranda Flórez, Demandado: Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Referencia: Recurso de Apelación en contra de la Sentencia de 27 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Referencia: Tema: Reiteración jurisprudencial – Acto administrativo derogado – Control de los actos que han perdido su vigencia no impide pronunciamiento sobre su legalidad durante su vigencia – Efectos en el tiempo – El fenómeno jurídico de la purga de ilegalidad de un acto.

- Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 19 de diciembre de 2005, Rad. 2001-00342, MP. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de abril de 1982, Rad.: 00787, Magistrado Ponente: Dr. JACOBO PÉREZ ESCOBAR; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 16 de mayo de 1996, Rad.: 1785. Magistrado Ponente: Dr. JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de abril de 1997, Rad.: S – 650. Magistrado Ponente: Dr. AMADO GUTIÉRREZ VELÁSQUEZ; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 28 de abril de 2005, Rad.: 1999 – 00072, Magistrada Ponente: Dra. RUTH STELLA CORREA PALACIO.

⁶⁷ “Así, en materia electoral las actuaciones sobrevinientes de la autoridad que produjo el acto no tienen la propiedad de convalidar la ilegalidad con que haya nacido el acto de elección o de nombramiento, pues su legalidad se juzga a la luz de los hechos anteriores o concomitantes”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA; Sentencia del 15 de septiembre de 2011, Radicación número: 08001-23-31-000-2010-01041-01, Actor: Edison Barceló Donado, Demandado: Mesa Directiva Asamblea del Atlántico.

En igual sentido, - Sección Primera del Consejo de Estado, Sentencia del 19 de marzo de 1998, Expediente: 2842; - Fallo de mayo 4 de 2001, Proceso Electoral No. 110010328000200000020-01 (2395), Actor: Jorge Enrique Reyes Gómez, Demandado: Ernesto Martínez, Sección Quinta; - Fallo de marzo 7 de 2011, Proceso Electoral No. 110010328000201000006-00, Actor: Herman Gustavo Garrido Prada, Demandado: Rector Universidad Popular del Cesar, Sección Quinta.

⁶⁸ “En efecto, sobre el saneamiento de actos ilegales por cambio de legislación, ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corporación en el sentido de señalar que si por la propia voluntad del legislador y en forma general los hechos jurídicos supuestos cambian, las restricciones desaparecen y cesan las prohibiciones de modo general e inmediato, pues se transforman en hechos permitidos los que antes de la vigencia de la ley no podían serlo, cuya persistencia no repugna al nuevo orden legal. Igualmente se entiende que la purga del vicio proviene del propio legislador, debiendo así reconocerlo el juez, pues no puede rebelarse contra el orden público dispuesto por aquél, y proferir un fallo contrario a la legalidad vigente, salvo los límites que imponen las situaciones fácticas extintivas o modificatorias de los derechos litigados. ”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA; Sentencia del 26 de septiembre de 2002, Radicación número: 11001-03-27-000-2001-0296-01 (12558), Actor: Pedro Silvio Pulido Pinto, Demandado: Gobierno Nacional, Referencia: Acción pública de nulidad contra el Decreto 890 de 1997 expedido por el Gobierno Nacional.

En igual sentido, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ; Sentencia del 12 de junio de 2003, Radicación número: 25000-23-27-000-1999-00451-01(13293), Actor: Bavaria S.A., Demandado: Concejo Municipal de Girardot, Referencia: Asuntos Municipales, Fallo.

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la IMPROCEDENCIA del **control inmediato de legalidad** para examinar el Decreto No. 022 del 24 de marzo de 2020, "Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos en materia tributaria, en el municipio de Murillo Tolima, como medida transitoria por motivos de salubridad pública " del Alcalde de Murillo - T.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Murillo - T. Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados⁷⁰,

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Aclara el voto

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Aclara el voto

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

⁶⁹ "ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel."

⁷⁰ **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.