



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

Ibagué, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00325
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN
AUTORIDAD QUE EMITE: PERSONERÍA MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN
ACTOS ADMINISTRATIVOS: RESOLUCIÓN 012 DE 18 DE MARZO DE 2020
TEMA: PRESTACIÓN DE SERVICIO PERSONERÍA MUNICIPAL - SUSPENSIÓN TÉRMINOS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

La Sala Unitaria procede el estudio de la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la personería municipal de Valle de San Juan para limitar la expansión del covid-19”* proferido por la Personera Municipal de Valle de San Juan, atendiendo el reparto que realizó la Oficina Judicial de esta Seccional, anunciando desde este momento que no se avocará su conocimiento por las siguientes consideraciones.

CONSIDERACIONES

La Personera Municipal de Valle de San Juan remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia de la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la personería municipal de Valle de San Juan para limitar la expansión del covid-19”*

El Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11556 de 22 de mayo de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En desarrollo de tal disposición, mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

La Ley 137 de 1994 “*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*”, precisó en el artículo 20 que:

“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, 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 el mismo sentido, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso:

“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.

El numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le otorga competencia en única instancia, a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

CASO CONCRETO

En el presente caso, se advierte que la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 “*por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la personería municipal de Valle de San Juan para limitar la expansión del covid-19*” proferida por la Personera Municipal de Valle de San Juan, dispone:

RESOLUCION No. 012 de 2020 (Marzo 18)

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE CONTENCIÓN EN LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN PARA LIMITAR LA EXPANSIÓN DEL COVID-19"

LA PERSONERA MUNICIPAL DEL VALLE DE SAN JUAN

En uso de sus facultades legales otorgadas por la ley 136 de 1994 y

CONSIDERANDO

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus." Hasta el 30 de mayo de 2020.

Que el Procurador General de la Nación, haciendo uso de sus facultades constitucionales y legales, impartió directrices con el fin de proteger a los funcionarios de la entidad y a sus familiares y de promover las condiciones de seguridad en el trabajo, que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos y el aporte a las condiciones de salud pública en todo el territorio nacional a través de la Directiva No. 009 del 16 de marzo de 2020 la cual hace extensiva a los Personeros Municipales en su artículo segundo que establece:

"Se insta a los personeros municipales y distritales a seguir lineamientos de esta Directiva, en el marco de sus competencias y en aquellas disposiciones que le sean aplicables"

De igual manera, el Procurador General de la Nación a través de la Resolución No. 0128 del 16 de marzo de 2020 ordenó suspender los términos en las actuaciones disciplinarias que adelanta esa entidad argumentando medidas de aislamiento social que impide la concurrencia de servidores públicos, quejosos, disciplinados y apoderados a sus instalaciones físicas.

Que mediante los Decretos No. 0292 del 16 de marzo y No. 0293 del 17 de marzo de 2020, el Gobernador del Tolima ordenó decretar la Emergencia Sanitaria en Salud y la Calamidad Pública en el Departamento del Tolima.

Que el Alcalde Encargado del Municipio de Valle de San Juan mediante el Decreto No. 013 del 17 de marzo de 2020 ordenó declarar la emergencia sanitaria preventiva y transitoria en el Municipio de Valle de San Juan.

Que la Personería Municipal de Valle de San Juan, es una entidad de nivel municipal encargada de garantizar los derechos de la comunidad, situación que genera que posiblemente existan aglomeraciones o gran cantidad de personas que requieren atención dentro de las instalaciones de esta entidad, razón por la cual se requiere implementar una estrategia que evite la propagación del COVID-19 sin perjuicio del cumplimiento de las funciones constitucionales y legales.

Que en mérito de lo expuesto, la Personera Municipal de Valle de San Juan,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: ACOGER la estrategia de contención establecida por la Procuraduría General de la Nación a través de los componentes de i) autocuidado, ii) responsabilidad del uso de recursos de salud y iii) distanciamiento social en lo aplicable a la Personería Municipal de Valle de San Juan, es decir que se exceptuará únicamente lo relacionado en el literal A, B, C y D del numeral 111 del artículo primero de la Directiva No. 009 de 2020 lo cual se regulará específicamente a través de este acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: La Personería Municipal de Valle de San Juan seguirá atendiendo al público de manera constante y permanente bajo los siguientes lineamientos:

2.1 Se utilizarán medios virtuales de atención al público para atender los requerimientos de los ciudadanos en el cumplimiento de su función.

2.2. La Personera Municipal será la única autorizada para atender de manera presencial aquellas personas que acudan a la entidad y requieran acciones presenciales con ocasión a la vulneración de derechos fundamentales, toma de declaraciones por hechos recientes para víctimas del conflicto armado interno, personas en estado de vulnerabilidad y aquellas que requieran asuntos relacionados con el COVID-19. En cualquier caso se verificará de manera concreta la necesidad de la atención presencial.

2.3. Dispóngase el correo electrónico personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co el número de celular 3213889373 como medios para la recepción de correspondencia, atención, asesoría, solicitudes de información, seguimientos Y demás acciones pertinentes de competencia de esta Personería.

2.4. Se restringirá la atención presencial en la Personería Municipal de Valle de San Juan, invitándoles a usar el correo electrónico personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co y el número de celular 3213889373.

PARAGRAFO: Las decisiones adoptadas en el presente acto administrativo no suspenden ni limitan la prestación del servicio a cargo de esta Personería. Para tal efecto se deberá publicar un aviso en un lugar visible con el correo electrónico de la entidad y el número de celular dispuesto para tal fin.

ARTICULO TERCERO: El equipo que conforma la Personería Municipal de Valle de San Juan (Personera y Secretaría) adoptará de manera coordinada un plan de trabajo para que cada servidora continúe cumpliendo con sus funciones. Para tal efecto se autoriza el trabajo desde casa y/o residencia de manera temporal sin que ello afecte el normal desarrollo de las funciones propias de la Personería

PARAGRAFO: Además de no suspender e interrumpir la prestación del servicio, esta Personería deberá prestar especial atención a las medidas y recomendaciones que deban tomar para evitar la propagación del virus COVID -19 y prevenir hechos de mala gestión o corrupción que pueden presentarse en la Administración Municipal y demás entidades estatales.

ARTICULO CUARTO: Suspender reuniones y capacitaciones. Para efectos de reuniones cuando así se requiera se deberá hacer uso de herramientas tecnológicas que eviten aglomeraciones.

ARTICULO QUINTO: Suspender términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal de Valle de San Juan por un periodo de un (1) mes, es decir hasta el día diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020) o hasta que así lo determine esta entidad.

ARTICULO SEXTO: Exhortar a las funcionarias de la Personería a cumplir con las medidas implementadas por las autoridades competentes en materia de prevención y mitigación del riesgo del virus COVID-19.

ARTICULO SEPTIMO: Publíquese la presente resolución en la cartelera de la Personería Municipal de Valle de San Juan.

ARTICULO OCTAVO: Dejar sin efectos la Resolución No. 008 del 3 marzo de 2020 de esta Personería.

ARTICULO NOVENO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Pues bien, el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹, sobre control de legalidad, textualmente señala:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas

¹ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman².

Este requisito se encuentra acreditado en tanto el acto administrativo es de carácter general, impersonal o abstracto

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

Respecto a este punto, encontramos que Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto del 19 de septiembre 2017 Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321), indicó que *“las personerías municipales, organismo al cual pertenecen los personeros municipales, están dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, pues su función de vigilancia y control de las autoridades municipales demandan independencia del resto de instituciones que integran la administración local, por tal razón, si bien las personerías municipales forman parte del nivel local, por ser organismos de control del orden municipal, no pertenecen a la administración municipal”*,

Así mismo, a la luz de lo dispuesto en el Art 178 de la Ley 136 de 1994, el Personero Municipal obra como Ministerio Público, bajo la dirección *suprema del Procurador General de la Nación, cumpliendo específicamente “la labor de ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales y el ejercicio preferente de la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales”*, de lo que se colige, que se trata de una autoridad administrativa territorial dotada de potestad disciplinaria, autonomía administrativa y presupuestal.

Por lo anterior, la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan - Tolima, cumple con el mencionado requisito de procedibilidad.

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

Revisada la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la personería municipal de Valle de San Juan para limitar la expansión del covid-19”* proferida por la Personera Municipal de Valle de San Juan, se advierte que se fundamentó en las siguientes disposiciones:

- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del corona virus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus."

² CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

- Directiva No. 009 del 16 de marzo de 2020 expedida por el Procurador General de la Nación, por la que impartió directrices con el fin de proteger a los funcionarios de la entidad y a sus familiares y de promover las condiciones de seguridad en el trabajo, que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios a los ciudadanos y el aporte a las condiciones de salud pública en todo el territorio nacional, la cual hizo extensiva a los Personeros Municipales
- Resolución No. 0128 del 16 de marzo de 2020 del Procurador General de la Nación a través de la cual ordenó suspender los términos en las actuaciones disciplinarias que adelanta esa entidad argumentando medidas de aislamiento social que impide la concurrencia de servidores públicos, quejosos, disciplinados y apoderados a sus instalaciones físicas.
- Decretos No. 0292 del 16 de marzo y No. 0293 del 17 de marzo de 2020, del Gobernador del Tolima en los que ordenó decretar la Emergencia Sanitaria en Salud y la Calamidad Pública en el Departamento del Tolima.

Conforme con lo anterior, la Personera Municipal de Valle de San Juan decidió en la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 decidió acoger la estrategia de contención establecida por la Procuraduría General de la Nación a través de los componentes de autocuidado, responsabilidad del uso de recursos de salud y distanciamiento social. Así mismo, adoptó un plan de trabajo para la prestación del servicio, dando prevalencia al trabajo desde casa y además suspendió términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la entidad.

Así, se advierte que el acto que se examina organiza la prestación del servicio y suspende términos en las actuaciones disciplinarias a su cargo, al considerar que eran medidas necesarias para afrontar la crisis desencadenada por la pandemia del COVID-19, fundamentando su competencia *“En uso de sus facultades legales otorgadas por la Ley 136 de 1994”*.

En consecuencia, considera esta Corporación que la Resolución estudiada fue proferida al amparo de las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal para el control del orden público señaladas en la Ley 136 de 1994, así como en la Ley 734 de 2002 y no como consecuencia de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción.

En efecto, la Resolución No. 018 de 18 de marzo de 2020 tuvo como sustento esencial la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución N°. 385 del 12 de marzo de 2020 y las medidas de aislamiento preventivo dispuestas por el Gobierno Nacional y Departamental, para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo por la pandemia del Coronavirus Covid-19, más no en un Decreto Legislativo dictado en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020.

Si bien es cierto, la resolución que se analiza fue proferida con posterioridad a la expedición del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica,

Social y Ecológica en todo el territorio nacional, dicho Decreto es el declaratorio del estado de excepción, que atribuye el uso de las facultades que confiere el artículo 215 de la Constitución Política por el término de treinta (30) días calendario al Presidente de la República para que con la firma de todos los ministros, profiera decretos legislativos tendientes a adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos

Ahora bien, no se desconoce que en el referido Decreto 417 en su parte considerativa se señaló que algunas de las medidas que adoptaría el Gobierno Nacional para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, entre ellas, era la expedición normas que permitan la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, sin embargo, a la fecha de expedición de la Resolución 012 por parte de la Personera Municipal de Valle de San Juan, **18 de marzo de 2020**, no se había proferido ningún decreto legislativo que desarrollara tal aspecto, pues fue solo con la expedición del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 que se dispusieron tales medidas³, de manera que el acto administrativo objeto de análisis claramente no pudo desarrollar ningún decreto legislativo dictado con ocasión del estado de excepción.

De esta manera, la Resolución N°. 018 de 18 de marzo de 2020 expedida por la Personera Municipal de Valle de San Juan no tiene relación formal o material con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, ni desarrolla o reglamenta un Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, puesto que solo se refiere a facultades ordinarias, en virtud de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que no puede confundirse con la declaratoria del Estado de Excepción.

En este mismo sentido, se trae a colación reciente pronunciamiento de la Sala Plena del Consejo de Estado de 22 de abril de 2020⁴ en la que consideró:

“En el sub examine, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, por el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones. Es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad nacional y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se hizo referencia a las siguientes normas: (i) Ley 1523 de 2012 , sobre la

³ Decreto Legislativo N° 491 del 28 de marzo de 2020 “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”.

⁴ Consejo de Estado - Sala Once Especial de Decisión, providencia de fecha 22 de abril de 2020, M.P. Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, dictada en el proceso con radicación: 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA) Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) Demandado: RESOLUCIÓN 005 DEL 19 DE MARZO DE 2020.

gestión del riesgo, entendida como el «proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible», en concreto, a los responsables de la gestión del riesgo (art. 210) y al principio de protección (art. 311), (ii) Ley 1751 de 201512, conforme con la cual es responsabilidad del Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (art. 2), (iii) Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19 y (iv) Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

El Despacho precisa que, aunque en la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se mencionó el decreto declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la medida de suspensión de los términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias dispuesta por el presidente de Colpensiones, obedeció y tiene como fundamento la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la Resolución No. 385 de 2020, que condujo a la adopción e implementación de medidas de prevención y contención del virus COVID-19, «en aras de proteger la salud de la ciudadanía en general y de los funcionarios y colaboradores de la entidad».

Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta en la Resolución No. 385 de 2020, por lo que no obedeció al desarrollo de un decreto legislativo conforme lo establece el artículo 136 del CPACA, razón suficiente para que no proceda el referido control.”

En tal entendido, la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 proferida por la Personera del Municipio de Valle de San Juan, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Presidente de la República.

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

“- En cuanto a su forma

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

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar

correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

Respecto de su contenido sustancial

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

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

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

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

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

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

Respecto a las características específicas, adujo:

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

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

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

congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

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

En consecuencia, se dispone NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la personería municipal de Valle de San Juan para limitar la expansión del covid-19”* proferida por la Personera del Municipio de Valle de San Juan, en tanto no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no ser una medida de carácter general que sea dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada y que los actos administrativos bajo estudio, son susceptibles de los medios de control pertinentes.

Se precisa que si bien con anterioridad se tenía la posición de avocar conocimiento de todas las medidas de carácter general adoptadas en ejercicio de la función administrativa expedidas a partir de la declaratoria de emergencia así no pendiera directamente de un decreto legislativo proferido durante el Estado de Excepción, se realizaba atendiendo la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva, conforme la interpretación que se compartía del Consejo de Estado expuesta en providencia de 20 de abril de 2020, C.P. Dr. William Hernández Gómez, dentro del Control Inmediato de Legalidad identificado con radicación No. 11001-03-15-000-2020-01139-00.

Sin embargo, como quiera que desde la expedición del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura se ampliaron las excepciones de suspensión de términos, dentro de las cuales se contempló el medio de control de nulidad simple, garantizando el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, únicamente se asumirá conocimiento de aquellas medidas que sean desarrollo de uno de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 012 de 18 de marzo de 2020 *“por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la personería municipal de Valle de San Juan para limitar la expansión del covid-19”*, proferida por la Personera del Municipio de Valle de San Juan, por la razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

- ORIGINAL FIRMADO -

BELISARIO BELTRAN BASTIDAS
Magistrado⁵

⁵ La presente providencia es de ponente al tratarse de la decisión de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad