



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

Ibagué, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00095
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE SALDAÑA
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 015 de 18 de marzo de 2020
ASUNTO: Por el cual se prohíbe transitoriamente el ingreso al público a la Alcaldía Municipal y se suspende términos.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 015 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Saldaña (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES

El día 3 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 015 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Saldaña (Tolima), "*Por el cual se prohíbe transitoriamente el ingreso de público a las instalaciones de la Alcaldía Municipal y se suspenden los términos administrativos y policivos*", a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 015 de 18 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Saldaña (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*"DECRETO No. 015
(18 de marzo de 2020)*

*"POR EL CUAL SE PROHÍBE TRANSITORIAMENTE EL INGRESO DE PUBLICO A LAS
INSTALACIONES DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS
ADMINISTRATIVOS Y POLICIVOS"*

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SALDAÑA TOLIMA

El Alcalde del Municipio de Saldaña Tolima, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las contempladas en' los "artículos 2, 315 de Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en, su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el artículo 315 ibídem dispone: Son atribuciones del alcalde:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2 conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.*

Que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten o se incrementan podrá ser prorrogada.

Que las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio a las sanciones a que hubiere lugar.

Que mediante Directiva No. 006 de 10 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo Coronavirus (COVID-2019) en el territorio nacional.

Que el Gobierno Departamental en cabeza de la Secretaría de Salud Departamental, emitió la circular 0072 del 11 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus COVID -19 en el Departamento del Tolima, dando cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 00000380 del 10 de Marzo de 2020.

Que el 15 de marzo de 2020, se realizó Consejo Departamental de Gestión del Riesgo en la que se recomendó declarar LA EMERGENCIA SANITARIA EN SALUD EN EL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, la cual conmino a las autoridades locales a adoptar medidas preventivas, correctivas y similares.

Que en reunión del día 17 de marzo de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio, aprobó la adopción de medidas y acciones transitorias y preventivas, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19,

Que mediante decreto 013 del 18 de marzo de 2020, el municipio de Saldaña Tolima, declaro la calamidad pública por el virus COVID-19, y decreto medidas para mitigar y superar el riesgo.

Que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana" otorga a los gobernadores y alcaldes la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencias o calamidad, con la finalidad de prevenir los riesgos a mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su respectiva jurisdicción.

Que, en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar todos y cada uno de los protocolos y lineamientos dados por el ministerio de salud y protección social, las directrices presidenciales y demás autoridades competentes.

ARTICULO SEGUNDO: Suspender la atención presencial al público, para tal efecto se implementarán todos los canales con que cuenta la alcaldía municipal en los siguientes correos electrónicos: contactenos@saldana-tolima-gov.co recepcion@saldana-tolima.gov.co; Conmutador: 2266035 Ext 101-102 Código Postal: 733570, alcaldia@saldana-tolima.gov.co, Secretaria de Salud Email: aranru456@gmail.com contrareferencia@esehospitalsc-saldana-tolima.gov.co Cel: 3155376918 - 3184646543- 3103357202.

ARTICULO TERCERO: Suspender los términos en la Inspección de Policía y Comisaría de Familia en los procesos Policivos y Administrativos.

ARTICULO CUARTO: corresponderá al Secretario General y con funciones de jefe de personal, vigilar el estricto cumplimiento a lo dispuesto en el presente acto.

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en el Despacho de la Alcaldía de Saldaña Tolima, a los dieciocho (18) días de marzo de dos mil veinte (2020).

CÓPIESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

LUÍS JORGE RODRÍGUEZ PEÑA
ALCALDE MUNICIPAL"

2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.

Mediante auto del 14 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior y de Salud para que presentaran sus conceptos acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. Igualmente, se requirió a la entidad territorial, para que remitiera todos los antecedentes administrativos del acto sujeto a control.

Vencido el término de la publicación, pasó el asunto a estudio del agente del Ministerio Público, para que dentro de los siguientes 10 días rindiera el concepto respectivo.

Dentro de los plazos antes indicados, se recibieron las siguientes intervenciones:

2.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

A través de escrito del 20 de abril de 2020, el Subdirector de Seguridad y Convivencia Ciudadana de esa cartera ministerial, indicó que una vez revisado el acto administrativo, advirtió que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Aseguró que por el contrario, si bien contienen medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues los mismos fueron expedidos en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. Sin embargo, plantea que estos actos pueden ser objeto de control judicial a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en la Ley 1437 de 2011.

2.2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Inicia explicando las competencias de las autoridades públicas en materia de orden público y de salud pública, resaltando normas como los artículos 2, 209, 296 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, la Ley 715 de 2001, y finalmente las Leyes 1751 y 1753 de 2015.

Así mismo, indicó que durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecología las autoridades territoriales deben desplegar sus competencias para contribuir a la superación de los eventos que dieron lugar a tal declaratoria, expidiendo para ello, actos administrativos de carácter general dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos como desarrollo de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República, sin embargo, aseguró el agente fiscal, que ello no significa, que las entidades territoriales declarado un Estado de Emergencia, solamente puedan desplegar sus competencias para asuntos relacionados con dicho estado, todo lo contrario, sus competencias y facultades ordinarias siguen vigentes.

De ahí que, asevera que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellas medidas de carácter general que expiden las autoridades del nivel territorial, que tengan como fundamento los Decretos Legislativos que expida el Gobierno, considerando que el estudio de este medio de control es restrictivo y excepcional, delimitando claramente al estudio de aquellos actos generales dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los mencionados decretos legislativos.

Explicó las competencias de las autoridades públicas municipales en relación con la administración, la prestación del servicio a la comunidad y la protección de las personas, señalando que la Ley 136 en su artículo 91 dentro de las cuales se destacan las funciones de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar actos necesarios para su administración; ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria.

De otra parte, sobre las competencias de la Rama Ejecutiva en especial las de orden municipal en relación con los procedimientos administrativos y los términos procesales de éstos, indicó que el derecho de petición consagrado en la Constitución Política en el artículo 23, tiene claramente definido su contenido, trámite y responsabilidades de las autoridades públicas en la Ley Estatutaria No. 1755 de 2015, cuyo compendio normativo se encuentra inserto en el CPACA.

En cuanto a los trámites administrativos de carácter especial se cuenta con: 1) los procedimientos de policía reglados en la Ley 1801 de 2016; 2) los procedimientos de asunto de familia cuyo trámite está contenido en la Ley 1098 de 2006; 3) los procedimientos disciplinarios según la Ley 734 de 2002 y la Ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario; 4) los procedimientos de tránsito regulados por la Ley 769 de 2002; 5) los procedimientos de jurisdicción coactiva, cuya regulación es del Estatuto Tributario Nacional contenido en el Decreto 624 de 1989 y los estatutos tributarios locales.

También resaltó el Ministerio Público que los alcaldes municipales según los numerales 6 y 10 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, se les otorgó competencias en materia de jurisdicción coactiva y poder disciplinario, sin embargo, como se precisó dichas funciones se encuentran debidamente reguladas en el Estatuto Tributario Nacional y los locales, así como en el Código Único Disciplinario – Ley 734 de 2020 y Ley 1952 de 2019.

De otra parte, indicó que la Ley 1437 de 2011 reguló el principio que deben guiar las actuaciones y procedimientos administrativos, como el debido proceso, eficacia, economía, celeridad, así mismo, se establece en el artículo 34 al 45 cuál es el procedimiento administrativo común y principal, y en caso de no existir regulación el artículo 306 establece que debe realizarse en los eventos que no esté regulado, remitiendo al Código de Procedimiento Civil.

Así mismo señaló que en la Ley 1801 de 2016 se consagró el principio de integración normativa en los juicios de policía, igualmente en la Ley 734 de 2002 en el caso de procesos disciplinarios, concluyendo que prevalecen las normas vigentes y los principios rectores de la constitución y la Ley.

De ahí que, concluyó que los procedimientos administrativos se encuentran debidamente regulados en leyes o normas con fuerza de ley, pero también es cierto, que de acuerdo a lo normado en el inciso 8 del artículo 118 del Código General del Proceso, en los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrada la entidad que tramita el procedimiento administrativo; disposición normativa aplicable a los procedimientos administrativos en virtud del principio de integración normativa derivado de entre otras normas de los numerales 1, 11 a 13 del artículo 3 y los artículos 34, 41 y 306 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 4 de la Ley 1801 de 2016.

En todo caso, aseguró que las entidades territoriales y demás autoridades públicas, deben aplicar los procedimientos establecidos en las normas legales de carácter general; y sin en virtud de éstas facultades para disminuirlos y/o simplificarlos, tal como lo autoriza el artículo 59 de la Ley 788 de 2020, dicha facultad no se extiende hasta la

ampliación de términos más allá de los dispuesto por la norma de carácter nacional o general.

Advirtió también, que los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, y el 593 del 24 de abril de 2020, no son decretos legislativos que desarrollen el Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, toda vez que estas medidas de carácter general fueron expedidas en ejercicio de la función administrativa, por el Presidente de la República, pero en ejercicio de la autoridad de Policía, dentro del marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

En materia de procedimientos administrativos, indicó que en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica declarado en todo el territorio Nacional, el día 17 de marzo de 2020, el Presidente expidió el Decreto Legislativos No. 491 del 28 de marzo de 2020, que tiene como ámbito de aplicación a todas las autoridades de las ramas del poder público y organismos autónomos e independientes y órganos de control, se autoriza el trabajo en casa y en sus artículos 3, 5 y 6 regula asuntos de términos procedimientos administrativos, es decir, están facultades legalmente, de manera individual cada una de las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias en procedimientos administrativos para suspender total o parcialmente los términos, hasta tanto permanezca vigente la Emergencias Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Con base en esas apreciaciones jurídicas, señaló que al analizar el Decreto No. 015 del 18 de marzo del 2020, los dispuesto en los artículos primero y segundo, son medidas tomadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal; todas derivadas de las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, 1523 de 2012, 1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016. Sin embargo, señaló que respecto del artículo tercero, pareciera ser una consecuencia de la suspensión de atención presencial al público en la alcaldía municipal de Saldaña; pero es claro, que si bien se suspendió la atención presencial se habilitaron canales electrónicos, telefónicos, para continuar con la atención a público, lo que en principio indicaría que no se cumplen los supuestos establecidos en el inciso ocho del artículo 118 del Código General del Proceso, para tener por suspendidos o no ser susceptibles de contabilizar en los procesos policivos y administrativos a cargo de la inspección de policía y Comisaría de Familia.

No obstante, ante esta observación, señaló que al estudiar la procedencia del Decreto 015 de 2020, evidenció que efectivamente se encuentran consolidados los requisitos del factor subjetivo al ser un acto expedido por una entidad territorial, y el factor objetivo, al ser un acto administrativo de carácter general.

Respecto tercer requisito de que del acto debe provenir de función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, señaló que era necesario analizar por aparte las medidas adoptadas, por un lado, las contenidas en el artículo primero y segundo, y por otro, las determinadas en el artículo tercero y quinto.

Sobre las medidas tomadas en los artículos primero y segundo, asegura que aquellas son emitidas dentro del marco de competencias ordinarias de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias en relación con la dirección de la administración municipal, por lo que no es pasible del medio de control inmediato de legalidad.

Pero respecto a lo normado en los artículos tercero y quinto, en cuanto se dispone la suspensión de términos en los procesos policivos y administrativos a cargos de la Inspección de Policía y Comisaria de Familia, teniendo en cuenta que lo dispuesto en

el inciso ocho del artículo 118 del Código General del Proceso, aplicable a los referidos procedimientos policivos y administrativos, en virtud al principio de integración normativo derivado entre otras normas de los numerales 1, 11 a 13 del artículos 3 y los artículos 34, 41 y 306 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 4 de la Ley 1801 de 2016, así como los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativos 491 del 28 de marzo de 2020, se hace pasible los indicados en los artículos tercero y quinto del medio de control inmediato de legalidad.

Si bien el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, tiene fecha de expedición posterior al Decreto 015 del 18 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Saldaña, objeto del presente proceso, se hace necesaria su juicio mediante el medio de control inmediato de legalidad, en aplicación de efecto útil de las normas y el principio de retrospectividad de la Ley; a fin de determinar si se encuentra o no conforme a derecho.

De acuerdo a eso, el Ministerio Público al analizar la legalidad de la suspensión de terminados determinada en el acto objeto de estudio, concluyó que como no se trata de vacancia ni el cierre de las dependencias de la Inspección de Policía y Comisaría de Familia del Municipio de Saldaña, toda vez que en el artículo segundo previó la atención al público a través de diferentes canales de comunicación y al no existir norma legal que habilitaría al alcalde del Municipio de Saldaña para suspender los términos en los procesos policivos y administrativos a cargos de la Inspección de Policía y Comisaría de Familia, el acto administrativo que así lo dispuso en principio sería ilegal, sin embargo, asegura como el 28 de marzo de 2020 se expidió 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 permanezcan vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Entonces, asegura que declarar la ilegalidad del artículo tercero del Decreto 015 del 20 de marzo de 2020, por falta de norma que habilitara al alcalde del municipio de Saldaña para decretar la suspensión de los términos en los procesos policivos y administrativos a cargo de la inspección de policía y la Comisaría de Familia, afectaría a las partes en esos procedimientos, ya que al acatar y confiar en la legalidad de la mencionada norma se pudieron haber abstenido de realizar actuaciones cuyo términos pudieron haber precluido entre el 18 y el 28 de marzo de 2020, lo que resquebrajaría gravemente el principio de confianza legítima.

Por lo anterior, asevera que, desde el punto de vista de la competencia para su expedición, para ésta vista fiscal, en aplicación del criterio interpretativo de la retrospectividad de la Ley, con la expedición Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se debe declarar la legalidad del artículo tercero, dado que la declaratoria de su ilegalidad afectaría principios y derechos fundamentales de raigambre constitucional de los administrados.

Sobre la temporalidad de la medida, aclara que el alcalde nunca estableció un límite final, pero como el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, estableció la suspensión hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, deberá declararse condicionada la legalidad del artículo tercero, bajo el entendido que la suspensión de los términos en los procesos policivos y administrativos tendrá vigencia hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada.

Finaliza, sintetizando que debe declararse la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad respecto del artículo primero, segundo y cuarto, expedido por el alcalde municipal de Saldaña, toda vez que no son medidas susceptibles de control inmediato de legalidad. Pero respecto de los artículos tercero y quinto, sobre la suspensión de los términos, ésta si es susceptible del control inmediato de legalidad, y debe declararse su legalidad condicionada a que la suspensión es hasta tanto dure la emergencia según el Decreto Legislativo 491 de 2020.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

1. COMPETENCIA

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar 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.

2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 015 del 18 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Saldaña (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS JURÍDICO.

3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales².

De ahí que, el análisis judicial está circunscrito a un estudio formal y material respecto de la conformidad de tales actos de carácter general – abstractos e impersonales – con las normas superiores que fundamentaron la declaratoria del Estado de Excepción, y que facultaron a las autoridades administrativas de aquellos poderes excepcionales, e incluso la Ley fundamental, debido a que se trata de “oportunos controles de legalidad y constitucionalidad”³, examinando por ello, la competencia de quien expidió dicho acto, los motivos, los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido*

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, Consejo Ponente, Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicalización No. 11001-03-15-000-2010-00388-00

² Corte Constitucional C-179/94, abril 13 de 1994

³ Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.⁴

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁵ ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, para ser aún más claros en establecer el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades departamentales o municipales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro al indicar que son objeto de control **“Las medidas de carácter general que sean *dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.*”**

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente⁶ se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
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 acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

En ese orden, los presupuestos anteriores deben concurrir en su totalidad para que el acto administrativo sea susceptible de análisis a través del medio de control inmediato de legalidad, debido a que la ausencia siquiera de alguno de ellos, torna improcedente este mecanismo excepcional y restrictivo, conclusión que no supone que el acto administrativo no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control ordinarios de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos que ya fueron indicados.

4. CASO CONCRETO

4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 015 de 18 de

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia calendada el 23 de noviembre de 2010, Mag. Ponente Ruth Stella Correa Palacio, expediente Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00196-00 (CA).

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 20 de octubre de 2009, Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez, Radicado No. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA)

⁶ Recientemente reiterado por el Consejo de Estado en providencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00

marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Saldaña (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

4.1.1. Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general.

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 015 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se determinaron medidas de protección consistentes en la adopción de todas las medidas, protocolos y lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social, la suspensión de la atención presencial del público y la suspensión de los términos de los procesos policivos y administrativos que se llevan a cabo en la Inspección de Policía y Comisaría de Familia, por lo que sin duda estas medidas están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de Saldaña (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

4.1.2. Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria.

El Decreto No. 015 de 18 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Saldaña (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

4.1.3. Que se trate de un acto o medida que tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 015 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esa manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento, *i)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; *ii)* Directiva No. 006 del 10 de marzo de 2020, la Procuraduría General de la Nación, exhortó a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, entre otros, a la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del coronavirus; *iii)* la circular No. 072 del 11 de marzo de 2020, mediante la cual se adoptaron medidas preventivas sanitarias por causa del coronavirus COVID-19 en el Departamento del Tolima dando cumplimiento a la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; *iv)* que el 15 de marzo de 2020 se realizó el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo en la que se recomendó declarar la emergencia sanitaria en salud en el departamento del Tolima; *v)* que el 17 de marzo de 2020 el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio, aprobó la adopción de medidas y acciones transitorias y preventivas, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del coronavirus COVID-19; *vi)* el Decreto 013 del 18 de marzo de 2020, el municipio de Saldaña del Tolima declaró calamidad pública por el virus COVID-19.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el *i)* artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; *ii)* artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; *iii)* la Ley

136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **iv)** la Ley 1551 de 2012, la cual modifica en algunos artículos la Ley 136 de 1994; **v)** la Ley 1801 de 2016⁷ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia; **vi)** el Decreto No. 780 de 2016 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 015 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, debido a que el acto objeto de estudio fue proferido al día siguiente de la fecha de publicación de la declaratoria del estado de excepción⁸, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

De ahí que, en el caso bajo estudio, el Alcalde de Saldaña hizo uso de sus facultades ordinarias que permiten a las autoridades territoriales implementar medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, las adoptadas en el artículo primero y segundo del acto objeto de estudio, consistentes en la adopción de todas las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de los lineamientos expuestos por el Ministerio de Salud y la Protección Social y la suspensión de la atención presencial al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, implementando canales de atención a través de medios tecnológicos; medidas que se aplicarían en ejercicio específicamente de las funciones que le otorga el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en el cual se extrae:

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

(...)

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

(...)

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

En esa medida, no existe cuestionamiento alguno al concluir que las medidas emitidas en el artículo primero y segundo del Decreto No. 015 de 2020, corresponden a funciones ordinarias del Alcalde Municipal, para garantizar tanto el funcionamiento de la Alcaldía Municipal a través de medios tecnológicos, como la

⁷ Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

⁸ Certificación expedida por el Coordinador del Grupo del Diario Oficial y Gacetas, a través de la cual informa que el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, se publicó en la edición del Diario Oficial No. 51.259 de fecha 17 de marzo de 2020.

protección de la salud tanto de los servidores públicos como de los usuarios, adoptando medidas para prevenir el contagio del coronavirus COVID-19, ante la suspensión de la atención a público, entonces, tal competencia radicó en cabeza del Alcalde municipal como consecuencia de sus funciones como primera autoridad administrativa y de policía.

Ahora bien, respecto de la medida de suspensión de términos en los procesos policivos y administrativos de conocimiento de la Inspección de Policía y Comisaría de Familia, adoptada en el numeral tercero del acto objeto de estudio, debe indicarse que esta decisión tomada por el burgomaestre no tuvo en cuenta ninguna disposición contenida ni en el Decreto No. 417 de 2020, ni mucho menos las establecidas en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020⁹, por medio del cual el Gobierno Nacional adoptó 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, especialmente la disposición normativa de ese decreto legislativo, contenida en el artículo 6° sobre la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, pues este decreto ni siquiera había nacido al mundo jurídico cuando el Alcalde de Saldaña tomó la medida de suspensión de los términos en los procesos policivos y de familia que cursan en la Inspección de Policía y en la Comisaría de Familia de ese municipio.

Por ello, la Sala Plena no comparte el criterio del Ministerio Público sobre este asunto, al pretender aplicar la retrospectividad de las normas contenidas en el Decreto No. 491 de 2020, especialmente, la determinada en el artículo 6° de ese decreto legislativo, para habilitar: por un lado, la procedencia del estudio en control inmediato de legalidad del Decreto No. 015 de 18 de marzo de 2020 únicamente correspondiente a la norma determinada en el artículo tercero de ese decreto, al concluir que desarrolla presuntamente el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, y por otro, para otorgarle la competencia del Alcalde para este asunto.

Comoquiera que la retrospectividad de “las normas de derecho se presenta, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición. Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad. De las sentencias estudiadas se extrae, en conclusión, que (i) por regla general las normas jurídicas se aplican de forma inmediata y hacia el futuro, pero con retrospectividad; (ii) el postulado de irretroactividad de la ley implica que una norma jurídica no tiene prima facie la virtud de regular situaciones jurídicas que se han consumado con arreglo a normas anteriores; (iii) la aplicación retrospectiva de una norma jurídica comporta la posibilidad de afectar situaciones fácticas y jurídicas que se han originado con anterioridad a su vigencia, pero que aún no han finalizado al momento

⁹ “**Artículo 6. Suspensión de 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 las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.”

de entrar a regir la nueva norma, por encontrarse en curso la aludida situación jurídica y; (iv) tratándose de leyes que se introducen en el ordenamiento jurídico con el objeto de superar situaciones de marcada inequidad y discriminación (tuitivas), el juzgador debe tener en cuenta, al momento de establecer su aplicación en el tiempo, la posibilidad de afectar retrospectivamente situaciones jurídicas en curso, en cuanto el propósito de estas disposiciones es brindar una pronta y cumplida protección a grupos sociales marginados.¹⁰

En ese sentido, debemos entender que la retrospectividad se aplica a situaciones que aún no han sido consolidadas y que, en beneficio de los destinatarios de la norma en su mayoría de índole laboral, se aplica para ser más garantista y respetar derechos de orden constitucional, pero en este evento, ni estamos hablando de derechos ni mucho menos de asuntos o situaciones que no se han consolidado, pues estamos, únicamente analizando los efectos de la suspensión de los términos en asuntos policivos y de familia que cursan bajo la responsabilidad de la entidad territorial.

Bajo esas consideraciones, y sin entrar a dilucidar el fondo sobre asunto, respecto de la competencia que tenía el Alcalde de Saldaña para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, es evidente que las medidas adoptadas en el Decreto No. 015 de 2020, no desarrollaron en ningún aspecto decreto legislativo alguno, razón por la cual el contenido del decreto bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

No significa lo anterior que el Decreto No. 015 del 18 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria que conllevó el cierre temporal de las instalaciones de la Rama Judicial, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011¹¹.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO DE LO CONTENCIOSO- SALA ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUB SECCIÓN B, Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, Bogotá, D. C., primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Expediente: 17001-23-33-000-2013-00604-01 (3713-2014), a través de la cual se resalta el concepto emitido por la Corte Constitucional en sentencia T-110 de 22 de febrero de 2011.

¹¹ Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente al Decreto 015 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Saldaña (Tolima).

SEGUNDO: La presente decisión **NO HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA**, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo de carácter general, procederán los medios de control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

TERCERO: Por secretaría se deberá **COMUNICAR** la presente decisión a las partes, así como deberá publicarse en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

La presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos y se notifica a las partes a través de este medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados¹²,

Discutido y aprobado vía correo electrónico
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

Discutido y aprobado vía correo electrónico
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

Discutido y aprobado vía correo electrónico
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Aclara Voto

Discutido y aprobado vía correo electrónico
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

Discutido y aprobado vía correo electrónico
LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

¹² Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.