

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: CA-00211
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES, TOLIMA
TEMA: Decreto No. 053 de 2020 (abril 14)
REFERENCIA: *“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de Dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia del virus COVID 19”.*

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 053 del 14 de abril de 2020 *“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de Dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia del virus COVID 19”* proferido por el Alcalde de Dolores - Tolima, 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., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

ANTECEDENTES

El 30 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 053 del 14 de abril del 2020 proveniente del Municipio de Dolores Tolima.

El 4 de mayo 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

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.

término de diez 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 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 Dolores, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Dolores.

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 5 de mayo de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa y de Salud, al Municipio de Dolores y al Procurador 26 Judicial II en lo Administrativo. El 5 de mayo de 2020 se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado se allegaron 5 conceptos².

El 3 de junio 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 053 del 14 de abril del 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Dolores, cuyo texto es el siguiente:

*“Decreto Número 053
(14 de abril de 2020)*

“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de Dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia del virus COVID 19”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE DOLORES, en ejercicio de sus facultades Constituciones y Legales en especial las establecidas en los artículos 314, 315 de la Constitución Política, numeral 30, 91 de la ley 136 de 1994, (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012) y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instruidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Que la Constitución Política en su artículo 209 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 mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

² El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, la Universidad Cooperativa (sede Ibagué), la Universidad del Tolima y el señor Agente del Ministerio Público destacado en la Corporación emitieron concepto, mediante memoriales remitidos vía electrónica.

Que, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptaron medidas para enfrentar el virus.

Que mediante el Decreto Municipal No 040 del 19 de marzo de 2020, se declaró la situación de calamidad pública en el Municipio de Dolores-Tolima por emergencia sanitaria con ocasión a la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus COVID-19.

Que, mediante Resolución No 384 del 17 de marzo de 2020, el MINISTERIO DE TRABAJO adopto medidas transitorias por motivos de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19 tales como no atender público en la modalidad presencial y la suspensión de términos.

Que, mediante el Decreto No 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario.

Que según el Decreto Municipal No. 039 del 19 de marzo de 2020 por medio del cual se modificará parcialmente el Decreto No.037 del 12 de marzo de 2020 y se suspende la atención al público en la Alcaldía Municipal de Dolores-Tolima. De igual forma, se suspende los términos en los procesos administrativos, contravencionales, disciplinarios, y demás actuaciones y/o procesos administrativos que adelanta el Municipio de Dolores Tolima, durante los días Veinte (20) de marzo y hasta el día cuatro (04) de abril de 2020, conforme a la parte motiva del acto administrativo.

Que, el gobierno nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del (00:00 am)del día 25 de marzo de 2020 hasta las (00:00) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19.

Que, el Alcalde Municipal de Dolores expidió Decreto No 046 del 01 de Abril de 2020 y se adoptaron otras medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Dolores en virtud de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Presidente de la República y se decretó pique y cédula para la compra de productos de primera necesidad y venta de café en el Municipio de Dolores-Tolima.

Que en el marco de dicha declaratoria se expidió el Decreto legislativo 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 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.

Que mediante Decreto Legislativo 531 del 8 de abril de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir de las cero horas (00:0 a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

Que, la emergencia sanitaria por causa de la presencia y propagación del virus COVID-19, constituye un hecho de fuerza mayor, irresistible e imprevisible, por lo cual es deber de la administración municipal, extender las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica, y el debido proceso de los usuarios en las actuaciones, que por ley y corresponde desplegar a la Alcaldía de Municipal de Dolores, por medio de sus dependencias; para lo cual se deben adecuar las condiciones de prestación de servicio, frente a la inminencia de la situación y su posible interrupción.

Que en desarrollo de las medidas de que se debe adoptar, se hace necesario que la atención presencial al público de la Administración Municipal de Dolores, a partir del día 13 de abril de 2020, hasta el día 27 de abril de 2020, sea suspendida y se brinde en su lugar, a través de los correos electrónicos de cada una de las dependencias, los cuales podrá ser consultados en el sitio web www.dolores-tolima.gov.co .

Que es necesario y como consecuencia de lo anterior, el Municipio de Dolores, suspenderá los términos en las actuaciones administrativas, durante los días 13 de abril de 2020, hasta el día 27 de abril de 2020.

Que para continuar con la adopción de medidas para proteger a la población dolorense, se hace necesario restringir el ingreso de público ajeno a las funciones propias de cada dependencia de la Alcaldía Municipal, sin perjuicio que a través de los medios que más adelante se indicarán, los ciudadanos puedan obtener pronta respuesta de sus solicitudes por parte de las autoridades.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER la atención presencial al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal y dependencias adscritas fuera del palacio municipal, para tal efecto se implementaran todos los canales con que cuenta la entidad y la atención se realizará vía correo electrónico: alcaldia@dolores-tolima.gov.co y contactenos@dolores-tolima.gov.co .

PARÁGRAFO PRIMERO: Exceptuase de la suspensión de atención al público, las siguientes dependencias quienes atenderán a los usuarios por ventanilla: La Secretaria de Hacienda y Tesorería en lo relacionado al recaudo del pago de los impuestos municipales y demás obligaciones; La Secretaria de Desarrollo Agropecuario, Gestión de Riesgo y Medio Ambiente de Dolores-Tolima, en lo relacionado a la expedición de las guías sanitarias de movilización interna (GSMI) y el funcionario encargado de la recepción y radicación de documentos.

ARTÍCULO SEGUNDO. SUSPENDER los términos en los procesos administrativos, contravencionales, disciplinarios, y demás actuaciones y/o procesos administrativos que adelanta el Municipio de Dolores-Tolima, durante los días 13 de abril de 2020, hasta el día 27 de abril de 2020, conforme a la parte motiva del acto administrativo.

PARÁGRAFO PRIMERO: La suspensión de que trata el presente artículo no aplica para los procesos adelantados por la Oficina de Contratación o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Seguirá habilitado para la prestación de observaciones dentro de los procesos contractuales, subsanabilidad de requisitos habilitantes el

correo electrónico: gobierno@dolorestolima.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO: Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

ARTÍCULO CUARTO: A efectos de garantizar el derecho de petición y los requerimientos ciudadanos, se establecen adicionalmente como canales de comunicación los siguientes:

gobierno@dolores-tolima.gov.co Planeacion@dolores-tolima.gov.co salud@dolores-tolima.gov.co
desarrolloagropecuario@dolores-tolima.gov.co
hacienda@dolores-tolima.gov.co alcaldia@dolores-tolima.gov.co saludpublica@dolores-tolima.gov.co
sisben@dolores-tolima.gov.co almacen@dolores-tolima.gov.co controlinterno@dolores-tolima.gov.co
nomina@dolores-tolima.gov.co
Daphs23@hotmail.com ersoneria@dolores-tolima.gov.co
servidolores@dolores-tolima.gov.co
victimas@dolores-tolima.gov.co
comisariadoiorestolima@gmail.com

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CUMPLASE,

Dado en la Alcaldía Municipal de Dolores -Tolima, a los catorce (14) días del mes de abril de 2020.

CÉSAR GIOVANNY HERRERA PEÑA
Alcalde Municipal

...".

Intervenciones.

Ministerio de Justicia y del Derecho.

Manifiesta que, si bien en los considerandos del acto municipal objeto de control, se menciona el Decreto legislativo 491 de 2020, clasificado inicialmente como del sector justicia, en el cual se adoptan medidas para garantizar la atención y la prestación de servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, lo cierto es que solo algunas de las disposiciones del decreto están relacionadas con el sector justicia, como aquellas referidas a las entidades que cumplen funciones jurisdiccionales, la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales, los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante,

entre otras. De manera que el resto de las disposiciones del decreto referidas propiamente a la garantía en la prestación del servicio por parte de las autoridades administrativas, lo referente a otras entidades y organismos del Estado, los procesos de selección, los contratos de prestación de servicios y, en general, lo relacionado con las actuaciones administrativas en sus diferentes ámbitos, son asuntos propios de función pública.

Concluye indicando que las normas sujetas a control automático por parte de la Corporación, referentes a la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la Alcaldía de Dolores (Tolima), durante el estado de emergencia, no hacen referencia a temas del sector justicia en particular y tales actos debieron ser comunicados y coordinados con el Ministerio del Interior, la entidad se abstiene de intervenir dentro del proceso (Oficio MJD-OFI20-0012006-DOJ-2300 del 24 de abril del 2020).

Ministerio del Interior.

La entidad manifiesta no tener competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por el ente territorial (oficio OFI2020-13558-SSC-3110 del 7 de mayo del 2020).

Universidad Cooperativa (sede Ibagué).

Señala que se están limitando los derechos individuales y fundamentales de la población sobre la cual recae el Decreto objeto de estudio, pero las medidas de mitigación de la propagación, son necesarias para evitar consecuencias más devastadoras a las que hasta la fecha se han producido a nivel mundial y en el Estado colombiano y más aún, cuando debe la Administración municipal dar ejemplo a la ciudadanía en general de cumplir con las medidas necesarias de mitigación de impacto del Covid-19 adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la pandemia que vivimos en la actualidad, además porque es un mecanismo de protección de la propia población de servidores públicos que prestan sus servicios en las diferentes dependencias de la entidad.

Manifiesta que el Decreto 053 del 14 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Dolores (Tolima), y las decisiones adoptadas, son ajustadas a derecho, a la Constitución, al Decreto 417 de 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y demás reglamentación que regulan las medidas de prevención y mitigación del impacto del virus Covid-19, motivo por el cual no se observa vicio de ilegalidad alguna del acto administrativo (Oficio IBA-02-2020-025189 del 13 de mayo del 2020).

Universidad del Tolima.

Afirma que el Decreto 053 del 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Dolores, luego del estudio de legalidad realizado, no se encuentra ajustado a lo dispuesto en los artículos 189, numeral 4, 296 y 315 numeral 2 de la Constitución Nacional, artículo 91, literal b, numeral 2 de la Ley 136 de 1994, el cual fue modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 199 y 205 de la Ley 1801 de 2016, al desconocer las decisiones tomadas por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 y 418 de 2020, proferidos dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por causa del Covid-19.

Concluye informando que el Decreto enjuiciado no contiene motivación alguna que demuestre que las decisiones allí contenidas hayan sido previamente coordinadas con el Presidente de la República, así mismo en su parte resolutive tampoco dispone la remisión de los actos a las autoridades nacionales o la coordinación previa con la fuerza pública, desconociendo así los requisitos o procedimientos previos para su formación de acuerdo al amparo de los decretos del nivel nacional expedidos para la emergencia, circunstancia que de acuerdo a la legislación y a parte de los motivos de nulidad por desconocimiento de las normas en que deberían fundarse, conllevan a la expedición irregular del acto, que motiva la nulidad del mismo (Oficio de fecha 19 de mayo del 2020).

Agente del Ministerio Público.

Indica que las medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Dolores, tienen plena conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de excepción y lo dispuesto en el Decreto legislativo 491 de 2020; lo cual se confirma al realizar una comparación del contenido de las medidas adoptadas en el Decreto municipal 053 de 2020 y las medidas tomadas en el Decreto L. 491 de 2020, confirmándose que la autoridad territorial en gran medida lo que hace es reproducir lo dispuesto por la autoridad nacional.

Señala que revisado el articulado del Decreto 053, no se advierte que el mismo viole norma alguna, en especial las contenidas en el Decreto 417 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de excepción, y los Decretos legislativos vigentes expedidos en su vigencia, más aún cuando lo que hace es acoger o prácticamente reproducir lo dispuesto en el Decreto legislativo 491 de 2020.

Concluye solicitando a la Corporación se sirva declarar que el acto analizado se encuentra ajustado a derecho, en cuanto a las normas aquí analizadas (Concepto No. 072-20 del 22 de mayo del 2020).

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 el Decreto 053 del 14 de abril *“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de Dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia del virus COVID 19”*, expedido por el alcalde municipal de Dolores, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“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”*.

En éste caso, el **Decreto legislativo 491 de marzo 28 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, Social y Ecológica”*, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social

y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

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

1. Los Estados 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 si 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.

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*".

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por "*Guerra exterior*"³, 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*"⁴, 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*"⁵.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República⁶, 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

³ Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

⁴ Artículo 213 Ib.

⁵ Artículo 215 Ib.

⁶ A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o 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.

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 de tutela y del habeas corpus⁷, -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 Nulidad⁸ y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial⁹.

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 persona¹⁰ o ciudadano¹¹, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁷ 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.

⁸ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

⁹ C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se proroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

¹⁰ 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.”.*

¹¹ 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.*

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 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.”*¹²-, que en la doctrina de la Corte Constitucional¹³, 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 Ejecutivo nacional 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 Carta¹⁴; 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 recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la Sentencia No. C-179 de 94¹⁵, se encargó de describir

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.”.*

¹² Sentencia No. C-179/94.

¹³ Sentencia C-179-94; ya glosada.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ib.

doctrinalmente la institución jurídico política “*estados de excepción*”¹⁶; y evidenció que por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos 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 2011¹⁷, 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

¹⁶ “**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.”.

¹⁷ (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*”.

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 nacional¹⁸, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno o Gobierno Nacional dicten 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 Ejecutivo nacional 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 diríamos¹⁹, 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 para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse 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 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 dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) 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**

¹⁸ Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

¹⁹ 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.

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 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 legislativos²⁰ dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17²¹; 434 de marzo 19²²; 438 de marzo 19²³; 439 de marzo

²⁰ 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.

²¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

²² “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL 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”.

²³ “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”.

20²⁴; 440 de marzo 20²⁵; 441 de marzo 20²⁶; 444 del 21 de marzo²⁷; 458 del 22 de marzo²⁸; 460 del 22 de marzo²⁹; 461 de marzo 22³⁰; 464 de marzo 23³¹; 467 de marzo 23³²; 468 de 2020 de marzo 23³³; 469 de marzo 23³⁴; 470 de marzo 24³⁵; 482 de marzo 26³⁶; 491 de marzo 28³⁷; 512 del 2 de abril³⁸; 537 de abril 12³⁹; 538 del 12 de abril⁴⁰; 539

²⁴ “Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.

²⁵ “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”.

²⁶ “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”.

²⁷ “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”.

²⁸ “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”.

²⁹ “Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁰ “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”.

³¹ “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”.

³² “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³³ “Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

³⁴ “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁵ “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

³⁶ “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

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”.

de abril 13⁴¹; 546 de abril 14⁴²; 568 de abril 15⁴³, 569 de abril 15⁴⁴; 637 de mayo 6⁴⁵ y 688 de mayo 22 de 2020⁴⁶, por lo tanto tienen las características descrita por el Consejo de Estado⁴⁷.

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 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*”.

El Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020⁴⁸.

El Gobierno Nacional estableció algunas medidas para todos los organismos y entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del

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 medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

⁴³ “*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*”.

⁴⁴ “*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*”.

⁴⁵ “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

⁴⁶ “*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020*”.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ “*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*”.

El Decreto legislativo se basó en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual se determinó

1. prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones;
2. los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado no podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.;
3. la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización;
4. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción, las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los 20 días siguientes a su recepción y las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los 35 días siguientes a su recepción;
5. 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;
6. para el reconocimiento en materia pensional y en aquellos casos en los que la normativa aplicable exija documento original o copia auténtica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica;
7. no se exigirá el requisito de acreditación del certificado de invalidez para efectos del pago de las mesadas pensionales de invalidez de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -Fomag-;
8. el permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente hasta un mes más, contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social;
9. en la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información;
10. los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso;
11. los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir

por comunicación simultánea o sucesiva, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado;

12. los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020. Si el alcalde o gobernador no amplía el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016;

13. se aplazarán los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera de los regímenes general, especial, constitucional o específico, que se encuentren en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas;

14. las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En ningún momento podrán suspender la remuneración mensual o los honorarios a los que tienen derecho los servidores públicos o docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior pública, respectivamente;

15. las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos;

16. los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas con entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio. Para que se efectúe el pago a las empresas contratistas éstas deberán certificar el pago de nómina y seguridad social a los empleados que se encuentren vinculados al inicio de la Emergencia Sanitaria;

17. las autoridades deberán reportar a las respectivas Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

En todo caso, estipuló que los efectos del mencionado decreto rigen "*a partir de su publicación*".

Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo⁴⁹, 420 de marzo 18⁵⁰, 457 del 22 de marzo⁵¹, 531 del 8 de abril⁵², 536 de abril 11⁵³, 593 del 24 de abril⁵⁴ y 636 de mayo 6 de 2020⁵⁵, 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 ordinarios o 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 Nacional⁵⁶ durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley⁵⁷, solo es competencia del ejecutivo 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, prohibición de la movilización, restricción a múltiples actividades productivas y de manufactura o intercambio de bienes y servicios, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

⁴⁹ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁵⁰ “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”.

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 “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”.

⁵³ “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”.

⁵⁴ “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”.

⁵⁵ “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”.

⁵⁶ 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**”.

⁵⁷ 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.

Los Decretos nacionales 418, 420, 457 y 531 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.

El Decreto 531 de 2020 se basó *“En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, 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; las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, 450 del 17 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; 453 del 18 marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Educación Nacional; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 439 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo del 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, tomando muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad y tranquilidad-, tales como la limitación totalmente la libre

circulación de personas 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 los Decretos 417⁵⁸ y 491 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 de Dolores, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 14 de abril anterior.

El burgomaestre estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar el ejercicio de su competencia en “*en ejercicio de sus facultades Constituciones y Legales en especial las establecidas en los artículos 314, 315 de la Constitución Política, numeral 30, 91 de la ley 136 de 1994, (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012) y*”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional explayó en el **Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020**⁵⁹; y **a.** en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política; **b.** los

⁵⁸ El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: “*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*”

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia^[1], 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*”-.

⁵⁹ “*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*”.

Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 8 de abril de 2020; c. la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 -que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus- del Ministerio de Salud y Protección Social; d. la Resolución 384 del 17 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Trabajo; e. los Decretos Nos. 037 del 12 de marzo de 2020, 039 del 19 de marzo de 2020 y 040 del 19 de marzo de 2020, expedidos por el municipio de Dolores; y en la parte resolutive definió:

1. Suspender la atención presencial al público en las instalaciones de la Alcaldía Municipal y dependencia adscritas fuera del palacio municipal, para tal efecto se implementaron todos los canales con que cuenta la entidad y la atención se realizará mediante los correos electrónicos oficiales del ente territorial, esto es: alcaldia@dolores-tolima.gov.co y contactenos@dolores-tolima.gov.co
2. Se exceptuaron los siguientes trámites: Secretaría de Hacienda y Tesorería en lo relacionado al recaudo del pago de los impuestos municipales y demás obligaciones; Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Gestión de Riesgo y Medio Ambiente, en lo relacionado a la expedición de las guías sanitarias de movilización interna (GSMI) y el funcionario encargado de la recepción y radicación de documentos.
3. Se suspendieron los términos en los procesos administrativos, contravencionales, disciplinarios, y demás actuaciones y/o procesos administrativos durante los días 13 de abril de 2020, hasta el día 27 de abril de 2020, exceptuándose los procesos adelantados por la Oficina de Contratación o quien haga sus veces.
4. Seguirá habilitado el correo electrónico: gobierno@dolores.tolima.gov.co para la presentación de observaciones dentro de los procesos contractuales y subsanar los requisitos habilitantes.
5. Las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.
6. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: documentos e información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción, las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.
7. A efectos de garantizar el derecho de petición y los requerimientos ciudadanos, se dispusieron adicionalmente unos canales electrónicos de comunicación.

Caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 053 del 14 de abril del 2020 *“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de Dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia del virus Covid-19”*, expedido por el Alcalde municipal de Dolores, para luego, **y en caso de de superarse tal examen**, ahora sí adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

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

Factor subjetivo o de autoría.

El Decreto 053 de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de Dolores, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde 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 Dolores adoptó una medida de carácter general 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; definiendo en su jurisdicción las directrices de una norma con fuerza de ley -Decreto legislativo 491 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

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, que ya fue declarado exequible como tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417 y 491 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad para modificar las Leyes.

El Jefe de la Administración municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de uno de los decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

De los requisitos formales y materiales del Decreto 053 del 14 de abril del 2020.

- Competencia de la autoridad que lo expide.

El acto administrativo analizado está suscrito por el Alcalde Municipal de Dolores - Tolima como Jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994⁶⁰, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y

⁶⁰ “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*⁶¹-

En cuanto a las normas de policía y función administrativa, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016⁶² *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”* imponen a los Alcaldes acometer las tareas inherentes en tanto, *“... el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos...”*⁶³ como un poder puramente normativo porque es función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, con la adopción de reglamentos de alcance local.

El Tribunal entiende que el aislamiento social obligatorio restringió severamente e hizo nugatorio muchos derechos fundamentales tales como la fuerte reducción de manufacturación, intercambio y producción de bienes y servicios, junto con la restricción fortísima de muchos derechos fundamentales como la simple movilidad y ejercicio de la libertad de cultos y otras vocaciones espirituales (individuales y colectivas), compatibles con la simple lúdica del inconsciente colectivo.

⁶¹ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

⁶² *“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

- 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
 - 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
 - 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
 - 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*
 - 5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*
 - 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.*
 - 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.*
 - 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.*
 - 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*
 - 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.*
 - 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.*
 - 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.”*
- (Subraya fuera del texto original)

⁶³ 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.

Conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Es obvio que los Decretos legislativos 417 y 491 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por el Jefe de la administración local de Dolores; por lo cual, evidentemente el articulado se satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie y obligó al aislamiento social obligatorio, que ya no voluntario- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores para resguardar las funciones de policía administrativa desde el Presidente de la República hasta los Gobernadores y Alcaldes⁶⁴.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020 y 491 del 28 siguiente, con el fin de evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, incentivar la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones; y con ello para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innumerable; por tal menester, en la medida de lo posible, el cobijo en casa se ofreció como el escudo inmediato de protección de la especie con la consecuente restricción de muchas libertades individuales y colectivas.

Éstas circunstancias afincadas en el aislamiento social obligatorio impulsó la imposibilidad de circulación y la abdicación de la lúdica humana para restringirse en el ejercicio de interacción social cuasi universal, lo cual explica una a una las medidas legislativas del Gobierno Nacional y su réplica territorial de las medidas macro; ninguna de las cuales se ofrece, a simple vista, como infractoras del orden constitucional y legal vigente.

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 persona⁶⁵ o ciudadano⁶⁶,

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

⁶⁵ 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.”.

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 derecho⁶⁷ si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

Conclusión.

La medida plural y transversal adoptada en el Decreto territorial analizado se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el cuidado de la salud, lo que impide acudir al general ejercicio de los derechos (laborales, comerciales, de reunión, de cultos y un larguísimo etcétera) en las sedes habituales de las personas para su interacción social, en tanto este medio de restricción de libertades supone la disposición de un período de reducción del riesgo de contagio por el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia sanitaria.

Por lo expuesto y con la salvedad anotada, se declara la legalidad del acto administrativo revisado a través del presente medio de control inmediato de legalidad.

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 legalidad del Decreto 053 del 14 de abril del 2020, expedido por el alcalde municipal de Dolores – Tolima, *“Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas que cursan en la alcaldía de Dolores, durante del aislamiento preventivo obligatorio por el Gobierno Nacional, en el marco de la pandemia del virus Covid-19”*.

SEGUNDO: La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos analizados, sin perjuicio de los medios del control ordinarios contemplados

⁶⁶ 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.”*

⁶⁷ **“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.”

en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

TERCERO: Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Dolores 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 Magistrados⁶⁸,

ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

⁶⁸ **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.