

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** CA-00119  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION  
**AUTORIDAD:** ALCALDE MUNICIPAL DE COYAIMA, TOLIMA  
**REFERENCIA:** DECRETO 042 del 20 de marzo de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LAS MEDIDAS Y ACCIONES PREVENTIVAS A FUNCIONARIOS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE COYAIMA - TOLIMA, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN DE DECLARATORIAS DE EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.  
**TEMA:** MEDIDAS DE ORDEN LABORAL EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Surtido el trámite correspondiente, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima<sup>1</sup> a pronunciarse sobre el control automático de legalidad del Decreto No. 042 del 20 de marzo de 2020 *"por medio del cual se adopta las medidas y acciones preventivas a funcionarios de la alcaldía municipal de Coyaima - Tolima, con ocasión de la situación de declaratorias de emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones"* proferido por el Alcalde Municipal de Coyaima - 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 14 de abril de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto No. 042 del 20 de marzo de 2020 proveniente del Municipio

---

<sup>1</sup> Atendiendo las pautas establecidas por la Presidencia de la República en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud del *"Estado de Emergencia económico, social y ecológico"* decretado en el territorio nacional, y con fundamento en los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del Covid-19 o popularmente *"coronavirus"*; y el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.

de Coyaima - Tolima.

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

Se invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia –Decanaturas de las Facultades de Derecho de las Universidades a. del Tolima, b. Cooperativa de Colombia y c. de Ibagué, y d. de la Facultad de Medicina y de Enfermería de la Universidad del Tolima; también a las Direcciones de los Programas de Especialización en Derecho Administrativo que cursan en a. la Universidad de Ibagué (SNIES 20202 registrada por la Resolución 14888 del 11 de Septiembre de 2014) y b. la Universidad del Tolima SNIES 108354—, y de manera especial a la Presidencia de la República, y a los Ministerios del Interior, Defensa, Justicia y del Derecho y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso, que en su momento, se correría traslado al Ministerio Público para emitir concepto. Todo lo cual se tramitaría a través de los correos institucionales de cada autoridad.

El 17 de abril de 2020 se 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 Coyaima y al Procurador 26 Judicial II en lo Administrativo. El 17 de abril 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 observan 3 conceptos<sup>2</sup>.

El 18 de mayo de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

### **Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición.**

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el **Decreto 042 del 20 de marzo de 2020**, dictado por el Alcalde Municipal de Coyaima, cuyo texto es el siguiente:

*“Decreto No 042 de 2020  
(marzo 20)*

*“Por medio del cual se adopta las medidas y acciones preventivas a funcionarios de la alcaldía municipal de Coyaima - Tolima, con ocasión de la situación de declaratorias de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*

**El ALCALDE MUNICIPAL DE COYAIMA**

*En uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en*

---

<sup>2</sup> La Universidad del Tolima, la Universidad Cooperativa de Colombia y el señor Agente del Ministerio Público remitieron concepto vía electrónica.

*el Artículo 315 de la Constitución Política Ley 136 de 1994; y Ley 1551 del 2012, 1523 de 2012 y demás Decretos Reglamentarios y,*

**CONSIDERANDO:**

*Que mediante resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaro la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o cuando desaparezca las causas que dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.*

*Que las medidas adoptadas por el gobierno nacional son de inmediata ejecución, tiene carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio a las sanciones a que hubiere lugar.*

*Que el Alcalde municipal de Coyaima, expidió el Decreto No. 039 del 17 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo en el Municipio de Coyaima – Tolima, con ocasión de la situación de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones”, mediante el cual se adoptan las medidas sanitarias transitorias que se han señalado en las distintas resoluciones, circulares, protocolos y guías definidas por el Gobierno Nacional y departamental, que tiene por objeto mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus (COVID-19).*

*Que como medida adoptada por el gobierno nacional, Departamental y Municipal, en busca de evitar la propagación del virus Coronavirus (COVID-19) en las instalaciones de la Administración Municipal de Coyaima, de carácter preventivo, obligatorio y transitorio, se hace necesario adoptar medidas preventivas para los funcionarios de la alcaldía municipal a partir de la fecha hasta nueva orden, con el fin de garantizar la protección, salud y bienestar de los funcionarios de la administración municipal y personal en general.*

*Que el artículo 49 de la Constitución Política, determina entre otros aspectos que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad. Y el artículo 95 del mismo ordenamiento, dispone que las personas deben “Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”*

*Que, en virtud a lo expuesto, el Alcalde Municipal,*

**DECRETA:**

*ARTICULO PRIMERO: MODIFICAR TRANSITORIAMENTE, la prestación del servicio de empleados públicos del NIVEL DIRECTIVO y PROFESIONAL de la alcaldía municipal de Coyaima, quienes prestarán sus servicios en las instalaciones del Palacio municipal de Coyaima – Tolima, hasta tanto se termine la declaratoria de emergencia sanitaria de la pandemia del Coronavirus (COVID-19) determinado por la Nación, Departamento y Municipio.*

*ARTICULO SEGUNDO. Los empleados públicos del nivel TÉCNICO y ASISTENCIAL de la alcaldía municipal de Coyaima, prestarán sus servicios y desarrollaran sus labores desde sus hogares, utilizando los medios tecnológicos y correo electrónico, hasta tanto se dicten otras disposiciones de la declaratoria de emergencia sanitaria de la pandemia del Coronavirus (COVID-19) determinado por*

*la Nación, Departamento y Municipio.*

*Parágrafo: Los contratos de prestación de servicio que a la fecha hayan suscrito con el municipio y con el ánimo de no afectarlos económicamente ni a sus familias se acogerán a lo dictado en este artículo; sus labores ejecutadas las relacionaran con precisión en los respectivos informes para obtener el pago correspondiente, reservándose el alcalde el derecho de modificarles en forma unilateral sus actividades contratadas, conforme a las necesidades del servicio y a lo establecido en el artículo 16 de la ley 80 de 1993.*

*ARTICULO TERCERO. La oficina de Talento Humano determinará los funcionarios que por su avanzada edad necesitan mayores prevenciones, respecto de COVID-19 y tengan pendientes vacaciones por disfrutar, les otorgara dicho derecho.*

*ARTICULO CUARTO: Este decreto rige a partir de hoy.*

COMUNIQUE Y CUMPLASE:

*Dado en Coyaima a los veinte (20) días del mes de marzo del 2020*

*William Walter Luna Yara  
Alcalde Municipal".*

#### **Intervenciones.**

##### **Universidad Cooperativa de Colombia (Sede Ibagué)**

Manifestó que el acto estudiado no reúne todas las características del artículo 136 del C. de P. A. y de lo C. A. para que sobre el mismo se ejerza el control automático de legalidad, por lo que el Tribunal Administrativo deberá declararse inhibido. Lo anterior por cuanto no fue expedido como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por cuanto no menciona el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Por tal razón debe considerarse como un acto interno de la administración.

Considera además que las tres medidas allí tomadas no se encuentran en concordancia con las instrucciones de orden público impartidas por el Presidente de la República, incumpliendo otro de los presupuestos consignados en el Decreto 418 referido.

Por lo relacionado, señala que el mentado acto administrativo contraviene la jerarquía establecida en la Constitución Nacional y normas legales, desconociendo lo dispuesto por el Presidente de la República quien no había ordenado aún restricción alguna a la movilidad, incluyendo los empleados o servidores de la administración pública.

##### **Universidad del Tolima.**

Expuso que el acto referenciado se dictó con ocasión de la situación de declaratoria de emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, sin embargo, su contenido no fue coordinado previamente con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, lo que conlleva al incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020.

#### **Agente del Ministerio Público.**

Expuso que frente a los presupuestos de procedencia el Decreto 041 de 2020 cita como fundamento lo dispuesto en los artículos 49 y 315 de la Constitución Política, ley 136 de 1994, ley 1551 de 2012, 1523 de 2012; resolución 385 de 2020 y el decreto municipal 039 del 17 de marzo de 2020, es decir, no desarrolla alguna norma o un decreto legislativo.

Por lo anterior considera que se debe revocar el auto que avocó el conocimiento del presente control inmediato de legalidad, decidiendo no avocar o en caso contrario solicita al Despacho declararse inhibido para pronunciarse de fondo en el trámite. (Concepto No. 054-20 del 15 de mayo del 2020, remitido vía correo electrónico).

## CONSIDERACIONES

### Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 - 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad del Decreto No. 042 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adopta las medidas y acciones preventivas a funcionarios de la alcaldía municipal de Coyaima – Tolima, con ocasión de la situación de declaratorias de emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones”* del Alcalde de Coyaima – Tolima, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad<sup>3</sup>, 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”*.

---

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

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

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

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

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

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

1. Los Estado de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora 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*"<sup>4</sup>, 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*"<sup>5</sup>, 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*"<sup>6</sup>.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República<sup>7</sup>, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

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

Por esta potísima razón, las autoridades competentes que expidan aquellas "*medidas de carácter general*", deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición para que, o el Consejo de Estado o el Tribunal Administrativo con jurisdicción sobre la autoridad territorial, se pronuncien sobre la legalidad de la decisión; la contumacia de la autoridad administrativa, faculta a la Jurisdicción

---

<sup>4</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>5</sup> Artículo 213 Ib.

<sup>6</sup> Artículo 215 Ib.

<sup>7</sup> 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.

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 corpus<sup>8</sup>, -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 Nulidad<sup>9</sup> y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial<sup>10</sup>.

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 persona<sup>11</sup> o ciudadano<sup>12</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

<sup>10</sup> C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

<sup>11</sup> 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.”.*

<sup>12</sup> 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.*

### **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.”<sup>13</sup>–, que en la doctrina de la Corte Constitucional<sup>14</sup>, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el 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 Carta<sup>15</sup>; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>16</sup>, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “estados de excepción”<sup>17</sup>; y evidenció que

---

*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.”.*

<sup>13</sup> Sentencia No. C-179/94.

<sup>14</sup> Sentencia C-179-94; ya glosada.

<sup>15</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>16</sup> Ib.

<sup>17</sup> “**ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

*El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero*



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 éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.”.

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

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

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>18</sup>, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el **control inmediato de legalidad**; respecto de **i.** las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, **únicamente ejercidas**, **ii.** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que,

---

*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.”.*

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

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 nacional<sup>19</sup>, **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 diríamos<sup>20</sup>, 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 reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción;** luego de lo cual y eventualmente satisfechos, ahora sí se avanzará,

---

<sup>19</sup> Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

<sup>20</sup> 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.

integralmente a examinar el **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 legislativos dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17<sup>21</sup>; 434 de marzo 19<sup>22</sup>; 438 de marzo 19<sup>23</sup>; 439 de marzo 20<sup>24</sup>; 440 de marzo 20<sup>25</sup>; 441 de marzo 20<sup>26</sup>; 444 del 21 de marzo<sup>27</sup>; 461 de marzo 22<sup>28</sup>; 464 de marzo 23<sup>29</sup>; 491 de marzo 28<sup>30</sup>; 512 del 2 de abril<sup>31</sup>; 537 de abril 12 de 2020<sup>32</sup>;

---

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

<sup>22</sup> “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”.

<sup>23</sup> “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”.

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

<sup>25</sup> “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”.

<sup>26</sup> “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”.

<sup>27</sup> “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”.

<sup>28</sup> “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”.

<sup>29</sup> “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”.

<sup>30</sup> “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”.

<sup>31</sup> “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”

<sup>32</sup> “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

538 del 12 de abril<sup>33</sup>; 539 de 2020 de abril 13<sup>34</sup>; 568 de 2020 de abril 15<sup>35</sup> y 569 de abril 15 de 2020<sup>36</sup> por lo tanto tienen las características descritas por el Consejo de Estado<sup>37</sup>.

### **Decretos nacionales ordinarios**

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo<sup>38</sup>, 420 de marzo 18<sup>39</sup>, 457 del 22 de marzo<sup>40</sup>, 531 del 8 de abril<sup>41</sup>, 536 de abril 11<sup>42</sup>, 593 del 24 de abril<sup>43</sup> y 636 de mayo 6 de 2020<sup>44</sup>, entre otros, dictados en el curso del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, no son **Decretos legislativos**, son meros decretos reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno<sup>45</sup>

---

<sup>33</sup> “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”.

<sup>34</sup> “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”.

<sup>35</sup> “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”.

<sup>36</sup> “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”.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

<sup>39</sup> “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”.

<sup>40</sup> “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.”

<sup>41</sup> “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”.

<sup>42</sup> “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”.

<sup>43</sup> “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”.

<sup>44</sup> “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”.

<sup>45</sup> 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.

durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley<sup>46</sup>, solo es competencia del ejecutivo abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, **i.** hay que distinguir las medidas adoptadas para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio y prohibición de la movilización, **ii.** con las medidas necesarias **a.** para conjurar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y **b.** evitar la extensión de sus efectos.

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

En principio y desde noviembre anterior, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad del COVID-19 o popularmente “*coronavirus*”. La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

**1.** El Presidente de la República y sus ministros expidieron el Decreto 417 desde el día 17 de marzo de 2020<sup>47</sup>, para reconocer el “Estado de Emergencia económico, social y

---

*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”.*

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: “*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>[1]</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

*Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos; pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud; que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.”.*

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

*ecológico*” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis.

Por su parte,

2. El Alcalde municipal de Coyaima, Tolima, expidió el Decreto No. 042 del 20 de marzo de 2020.

El burgomaestre estableció en el acto administrativo las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar su competencia en “*En uso de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en el Artículo 315 de la Constitución Política Ley 136 de 1994; y Ley 1551 del 2012, 1523 de 2012 y demás Decretos Reglamentarios*”, así mismo, en el cúmulo normativo **a.** en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; **d.** el Decreto No. 039 de marzo 17 de 2020, del Municipio de Coyaima y en la parte resolutive definió:

1. Determinó que los empleados del nivel directivo y profesional de la alcaldía municipal presten sus servicios en las instalaciones del palacio municipal, durante la emergencia sanitaria.
2. Que los empleados del nivel técnico y asistencial, prestaran sus servicios desde sus hogares, utilizando medios tecnológicos.
3. Ordenó a la Oficina de Talento Humano otorgue vacaciones a los funcionarios que por su avanzada edad necesiten mayores prevenciones.

#### **Caso concreto.**

Descendiendo al *sub examine*, y de conformidad con lo analizado en precedencia, corresponde a la Sala Plena verificar, **en primer lugar**, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 042 del 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se adopta las medidas y acciones preventivas a funcionarios de la alcaldía municipal de Coyaima – Tolima, con ocasión de la situación de declaratorias de emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones*” del Alcalde de Coyaima - Tolima, **para luego, y de superarse tal examen**, ahora sí, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

Se reitera que el acto administrativo se fundamentó en leyes ordinarias, estatutarias o de orden público y convivencia ciudadana, así como en resoluciones del Ministerio de Salud.

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

##### **Factor subjetivo o de autoría.**

El Decreto No. 042 del 20 de marzo fue expedido por el Alcalde municipal de Coyaima - Tolima, 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 Coyaima - Tolima adoptó medidas de carácter general<sup>48</sup> en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; pero definiendo en su jurisdicción las directrices de otras normas y no de un Decreto con fuerza de ley expedido en desarrollo del Estado de excepción, por lo que no se allana el segundo presupuesto. Requisito que no se cumple para acometer el C. I. de L.

### **Factor de motivación o causa.**

El control inmediato de legalidad de un acto administrativo, 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, en principio no ha lugar verificar una eventual excepción de inconstitucionalidad, cuyo estudio es tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en el Decreto legislativo 417 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad del Gobierno Nacional para modificar las Leyes.

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

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

### **De la cosa juzgada relativa.**

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona -Medio de control de Nulidad- o ciudadano -Medio de control de Nulidad por inconstitucionalidad-, 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 derecho<sup>49</sup> si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

---

<sup>48</sup> En situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general.

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

### RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar la IMPROCEDENCIA del **control inmediato de legalidad** para examinar el Decreto No. 042 del 20 de marzo de 2020 “*Por medio del cual se adopta las medidas y acciones preventivas a funcionarios de la alcaldía municipal de Coyaima – Tolima, con ocasión de la situación de declaratorias de emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones*” del Alcalde de Coyaima - Tolima.

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

**TERCERO:** Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Coyaima - 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 Magistrados<sup>50</sup>,

ANGEL IGNÁCIO ALVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

---

<sup>49</sup> “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.”.*

<sup>50</sup> **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.