



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**  
**MAGISTRADO PONENTE: LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

Ibagué, veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00115  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ  
ACTOS ADMINISTRATIVOS: DECRETO No. 1000-0227 - 30 de marzo de 2020.  
ASUNTO: Por medio del cual se adoptan en la administración central municipal de la Alcaldía medidas de atención en la prestación de los servicios y protección laboral expedidas en el Decreto 491 de 2020.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué (Tolima), conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**I. ANTECEDENTES**

El día 13 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, *“Por medio de la (sic) cual se adoptan en la administración central municipal de la Alcaldía de Ibagué las medidas de atención, prestación del servicio y protección laboral expedidas por el Presidente de la República 491 del 28 de marzo de 2020.”* a fin de ejercer sobre el mismo el control inmediato de legalidad a que se refieren, entre otros, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151:14 de la Ley 1437 de 2011.

**1. ACTO OBJETO DE ESTUDIO**

El acto objeto de estudio es el Decreto No. 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

*“DECRETO No. 1000- 0227 DE 2020  
30 DE MARZO)*

*“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL MUNICIPAL DE LA ALCALDÍA DE IBAGUÉ LAS MEDIDAS DE ATENCIÓN, PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y PROTECCIÓN LABORAL EXPEDIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN DECRETO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020”*

*El ALCALDE MUNICIPAL DE IBAGUÉ, en pleno uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 1, 121, 122, 209, 211, 314 y 315, de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994: artículos 3, 91, 92, modificada por la Ley 1551 de 2012, Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 y*

**CONSIDERANDO**

*Que, el artículo 1° de la Constitución Política, establece que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

*Que los artículos 314 y 315 numeral 30 ibídem, instituyen que el alcalde es el jefe de la administración local y el representante legal del municipio, a la vez tiene a su cargo la dirección de la acción administrativa del municipio; así como asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*Que la Ley 136 de 1994, en desarrollo del los postulados constitucionales instauro que el municipio administra los asuntos municipales y presta los servicios públicos que determine la ley; el alcalde ejerce el poder disciplinario sobre los empleados oficiales bajo su dependencia.*

*Que a su turno los artículos 25 y 53 del estatuto superior, respectivamente, consagran que el derecho al trabajo es una obligación social que cuenta con protección del Estado en todas sus modalidades y por lo tanto se garantiza el acceso al trabajo en condiciones dignas; como también la estabilidad en el empleo y garantía del derecho a un pago oportuno.*

*Que, el artículo 29 ibídem señala, el debido proceso aparte de ser un derecho fundamental, tiene una formación compleja, pues dentro de este se incluye entre otros el derecho de defensa y de la doble instancia; además tiene aplicación horizontal y vertical en forma ascendente y descendiente, lo cual lo convierte en la piedra angular del respeto y garantía de las formalidades propias de cada caso, sea administrativa y/o judicial.*

*Que los artículos 122, 123, 209 y 211 ibídem, determinan que el empleo público es una forma de desarrollar la función pública, y por los mismo este será ejecutada por servidores públicos, los cuales ejercerán sus funciones de conformidad con los mandamientos constitucionales, legales y reglamentarios. Adicionalmente se habilita la delegación de funciones en subalternos y el régimen de responsabilidades de las mismas. En igual sentido la ley 489 de 1998 artículo 9°, desarrolla la figura de la delegación.*

*Que el día 17 de marzo de 2020, y por mandato constitucional art. 215, se expidió el decreto 417 de marzo de 2020, por medio del cual el gobierno nacional declaró estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, motivado en la declaratoria de emergencia sanitaria que hiciera el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante resolución 385 de marzo de 2020, quien a su vez se basó en la declaración de pandemia que hiciera la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, dado el número y rapidez de muertes que causo la enfermedad producida por el Coronavirus COVID-19.*

*Que el Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, adopto medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas; medidas tendientes a afrontar la problemática que se ha seguido presentado con el pasar de los días en relación con la declaratoria de pandemia de la OMS frente al Coronavirus COVID-19.*

*Que de acuerdo con el análisis realizado por el Gobierno Nacional, la demanda de trámites y procesos administrativos con lo que cuenta la república de Colombia son en general 68.485, de estos solo un 1,90% puede ser totalmente adelantado en forma virtual, un 7,76% en forma parcialmente en línea, dejando un 90,33% de procesos que solo pueden ser adelantados en forma presencial, esto según reportes del Sistema Único de Trámites - SUIT.*

*Que teniendo en cuenta que el Municipio de Ibagué, hace parte de la administración pública, adoptará en lo referente a su competencia las medidas previstas por el residente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.*

*Que en mérito de lo expuesto, este despacho,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** PRESTAR los servicios a cargo de la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Lo anterior, con el fin de evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Facúltese a los Secretarios de Despacho para que, en el marco de su competencia y al interior de su cartera, establezcan cuáles serán los servicios que por complejidad del trámite o porque el servicio así lo requiera, deberá prestarse de manera presencial. Los servicios que se deban prestar de manera presencial, no podrán ofertarse en el término de aislamiento preventivo y obligatorio previsto por el Presidente de la República en Decreto 457 de 2020.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Esta medida será efectiva hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**PARÁGRAFO TERCERO.** La Secretaría de las TIC dará a conocer en la página web ([www.ibague.gov.co](http://www.ibague.gov.co)) los canales oficiales de comunicación e información, mediante los cuales se prestará el servicio, en especial, lo concerniente al registro y respuesta de las peticiones, Estos canales deberán ser de fácil ubicación por el ciudadano.

**PARÁGRAFO CUARTO.** En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del municipio 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, podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. La Secretaría de Salud en conjunto con la Secretaría Administrativa deberán garantizar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

**ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR O COMUNICAR** los actos administrativos por medios electrónicos, hasta tanto permanezca vigente la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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.

Cada Secretaría, Oficina y Dirección notificarán o comunicarán los actos administrativos a través de los correos electrónicos institucionales.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar cada dependencia.

**ARTÍCULO TERCERO. AMPLIAR** los términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, en los términos del artículo 5° del Decreto 491 de 2020.

**ARTÍCULO CUARTO: SUSPENDER** los términos en los procesos administrativos contravencionales, disciplinarios y demás actuaciones administrativas que adelanta el Municipio de Ibagué, hasta el trece (13) de abril a las 00:00 horas.

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

**PARÁGRAFO:** La suspensión de que trata el presente artículo no aplica para los procesos adelantados en la Oficina de Contratación, y en general, para los procesos contractuales que adelante cada secretaría ordenadora del gasto.

**ARTÍCULO QUINTO:** El Comité de Conciliación del ente municipal, adscrito a la Oficina Jurídica, contará con treinta (30) días para tomar la decisión frente a la solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, a partir de su recibo.

**ARTÍCULO SEXTO: AUTORIZAR** a las y los secretarios, Jefes y Directores de la Alcaldía de Ibagué, para que, durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, cuando no cuenten con firma digital, suscriban los actos administrativos mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios.

Cada Secretaría, Oficina y Dirección será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a la Administración Municipal de Ibagué 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.

**PARÁGRAFO.** Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, la Secretaría de Hacienda diseñará un Procedimiento para el pago de los contratistas durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia COVID-19.

**ARTÍCULO OCTAVO:** 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.

**PARÁGRAFO.** Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, la Secretaría de Hacienda diseñará un Procedimiento para el pago de los contratistas durante el estado de emergencia económica, social y ecológicas, derivada de la pandemia COVID-19.

*ARTÍCULO NOVENO: La Dirección de Talento Humano deberá reportar a las Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el periodo de asilamiento preventivo obligatorio presten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.*

*ARTÍCULO DÉCIMO: COMUNICAR este acto a todas las dependencias de la Alcaldía Municipal de Ibagué, para los fines pertinentes.*

*ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: El presente acto rige a partir de su expedición y hasta cuando subsista la declaratoria de estado de emergencia de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ANDRÉS FABIÁN HURTADO BARRERA**  
*Alcalde de Ibagué"*

## **2. TRÁMITE DEL CONTROL DE LEGALIDAD.**

Mediante auto del 15 de abril de 2020, se avocó conocimiento del presente medio de control de legalidad, ordenándosele a la Secretaría de esta Corporación que fijara un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web de la entidad territorial, por el término de 10 días para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

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

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

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

### **2.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Inicia explicando el concepto constitucional de los estados de excepción, especialmente, en cuanto al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, contenido en el artículo 215 superior, al señalar que se presenta cuando sobrevienen hechos distintos a los establecidos en el artículo 212 y 213 de la Constitución, que perturben en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico, o que constituyan grave calamidad pública. Resalta que los estados de excepción fueron desarrollados por el legislador a través de la Ley 137 de 1994.

Luego, señaló que de conformidad con el artículo 215 del ordenamiento superior, la Corte Constitucional decide si los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción se encuentran ajustados a derecho. Igual sucede en cuanto al acto mediante el cual se declara el estado de excepción. Adicional a ese control jurídico, advierte que existe un control político ante el Congreso de la República.

Plantea que también durante los estados de excepción se expiden actos que desarrollan o reglamentan los decretos legislativos, los cuales son controlados a través del medio de control inmediato de legalidad, instituido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que el juez contencioso administrativo tiene la competencia para decidir de fondo en cuanto a la legalidad de este tipo de actos.

Señaló que, con esas normas, se advierten unos requisitos de procedibilidad, consistentes en la acreditación de que el acto sea de carácter general, que hubiese sido expedido en ejercicio de la función administrativa y que desarrolle efectivamente

un decreto legislativo expedido en un estado de excepción. Afirma que en caso de ser procedente el medio inmediato de legalidad, se deberá analizar aspecto como: i) el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo; ii) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; iii) el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas, y, iv) la conformidad con el ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que las medidas hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En ese contexto normativo, aseguró la vista fiscal que el Decreto No. 1000 – 0227 de 30 de marzo de 2020, efectivamente fue expedido por una entidad del orden territorial, en la medida que se encuentra suscrito por el Alcalde del Municipio de Ibagué, cumpliéndose de esta manera el primer requisito. En cuanto al segundo requisito indicó que el acto administrativo es de carácter general, en las medidas que existe indeterminación de los sujetos destinatarios del mismo.

En cuanto al tercero presupuesto, señaló que se encuentra cumplido, toda vez que el acto objeto de control no solo se remite a lo dispuesto en el Decreto No. 491 de 2020, norma que no solo tiene la condición de decreto legislativo, sino que claramente es desarrollada por el Decreto No. 1000-0227 expedido por el Municipio de Ibagué.

De otra parte, explicó que el acto estudiado, también trae como fundamento el Decreto No. 417 de 2020, por medio del cual se declaró el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, sin embargo, precisó que el acto administrativo objeto de estudio no puede considerarse que tenga la facultad para desarrollar ese decreto que declara el estado de excepción, pues esto se encuentra a cargo exclusivamente del Gobierno Nacional, quien lo realiza a través los decretos legislativos, mediante los cuales adopta en realidad las medidas para conjurar el estado de excepción. De tal manera que el desarrollo permitido a las entidades del orden territorial a través de medidas de carácter genera, es el de los decretos legislativos, entonces, asegura que la remisión que se haga en el acto expedido al decreto No. 417, no sirve de fundamento suficiente para considerar que se esté desarrollando esta norma.

Señaló también que el acto se remite al Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, sin embargo, asegura que esta norma no tiene la condición de decreto legislativo en la medida que su fundamento no previene de lo dispuesto en los artículos 212 al 216 de la constitución, ni está suscrito por todos los ministros.

Entonces, concluyó sobre la procedibilidad que el Decreto No. 1000-02727 de 2020 al tener como fundamento varias disposiciones legales, entre las cuales encontramos los dispuesto en el Decreto No. 491 de 2020, se cumple con el tercer requisito al desarrollar este decreto que sí tiene el carácter de legislativo.

Sobre el estudio de legalidad, el Ministerio Público señaló respecto de los requisitos de forma y fondo que el decreto analizado, cuenta con elementos como identificación, número, fecha, facultades de quien lo expide, consideración y un articulado, cumpliendo así con los requisitos de forma exigibles.

De otra parte, advirtió que el Alcalde tiene a su cargo la competencia para tomar las medidas como las contenidas en el Decreto No. 1000-0227 de 2020, tal como se extrae de lo señalado en las disposiciones normativas contenidas en los artículos 315 constitucional, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y los artículos 14 y 2020 de la Ley 1801 de 2016, por lo que concluye que el Alcalde si contaba con la competencia para expedir las medidas contenidas en el acto analizado.

Sobre la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, señala que el propio acto explica que las medidas surgen como consecuencia de la propagación a nivel mundial de la enfermedad infecciosa

denominada COVID-19, enfermedad frente a la cual en la actualidad no existe un tratamiento médico efectivo y que tampoco cuenta con vacuna para su prevención.

De acuerdo a ello, explicó que las recomendaciones de la OMS establecen que para evitar la propagación de la enfermedad se debe realizar higiene de manos y respiratoria (cubrirse la boca y la nariz al toser y estornudar) y la cocción completa de la carne y los huevos. Así mismo, se debe evitar el contacto estrecho con cualquier persona que presente signos de afección respiratoria, como tos o estornudos, por ello, resalta que los Decretos 417 y 491, reconocen que la principal medida para prevenir el contagio y la propagación, es el distanciamiento social y el aislamiento; sin embargo, estas medidas de protección requieren, de una parte, la implementación de instrumentos que faciliten la operación, y de otra, impidan la extensión de los efectos de estas decisiones.

Respecto al decreto No. 491, señaló que en su parte motiva resalta que acogiendo a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismo que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público. Por ello, resaltó que a través del Decreto No. 1000-0227 de 2020, el Alcalde Municipal decide adoptar una serie de medidas que regulen la forma de atención al público bajo las nuevas circunstancias y otras orientadas a la protección laboral, dentro del marco del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, concluyendo el Procurador que tiene plena conexidad con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Referente al carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas, afirmó que efectivamente se había limitado la duración de estas medidas en el tiempo, toda vez que únicamente están vigentes durante el periodo de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual, de acuerdo a la Resolución No. 385 de 2020, va hasta el 30 de mayo de presente año, lo cual deja en evidencia que de igual forma, las ordenes son proporcionales a los motivos que le sirvieron de causa.

Finalmente, señala que al revisar el articulado del Decreto No. 1000-0227, no observó que se violara alguna norma, en especial, las contenidas en el Decreto No. 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 hace es acoger o reproducir lo dispuesto en el decreto legislativo 491 de 2020.

Bajo esas consideraciones, el Ministerio Público concluyó que el decreto analizado se encuentra ajustado a derecho.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

### **1. COMPETENCIA**

La Sala Plena de este Tribunal Administrativo es competente para conocer y fallar el presente control inmediato de legalidad, en única instancia, conforme lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136, 151:14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, al determinar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO**

Le corresponderá a la Sala establecer, en primer lugar, si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para ejercer el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 1000-0227 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de Ibagué (Tolima); en caso afirmativo, determinar si el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

### 3. ANÁLISIS JURÍDICO.

#### 3.1. Alcance y presupuestos del Control Inmediato de Legalidad.

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse, no solamente la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción y los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional como consecuencia de ello, sino también, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de tales decretos legislativos por las autoridades territoriales entre otras. Uno de los mencionados controles es, en efecto, el inmediato de legalidad estatuido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>.

De acuerdo a ello, constitucionalmente se ha concluido que esta figura constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas que busca impedir que en desarrollo de los Estados de Excepción se emitan normas ilegales<sup>2</sup>.

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

En ese orden, debe entenderse que *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. (...) Este control debe confrontar en primer lugar la normatividad propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para la revisión a través de control inmediato de legalidad.”*<sup>4</sup>

En consonancia con ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> ha señalado que el control inmediato de legalidad tiene unos rasgos característicos, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, y debido a su estudio limitado sus decisiones hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos estudiados y resueltos en la sentencia, por lo que es viable que posteriormente existan debates judiciales sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad a través de diversos medios ordinarios contemplados en el contencioso administrativo.

---

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

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

<sup>3</sup> Definición extraída de la exposición de motivos de la Ley 137 de 1994.

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

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

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

Conforme a esa claridad, jurisprudencialmente<sup>6</sup> se han reiterado que son tres los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, los cuales corresponde a:

1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.
2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a acto de contenido general.
3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

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

## **4. CASO CONCRETO**

### **4.1. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué (Tolima), o si por el contrario, conforme lo expuesto deberá declararse su improcedencia.

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

La lectura de las disposiciones emitidas a través del Decreto No. 1000-0227 de 30 marzo de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se adoptaron medidas para la atención, prestación del servicio y protección laboral en la administración central del Municipio de Ibagué; disposiciones que están dirigidas a todos los servidores públicos que laboran en la administración municipal de Ibagué como todos los usuarios en general de los servicios que presta la Alcaldía de ese municipio, por lo que estas decisiones están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables de la Jurisdicción del Municipio de Ibagué (Tolima), por lo que el acto examinado determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

---

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



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

El Decreto No. 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de Ibagué (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa del municipio, y en ejercicio propiamente de las facultades que fueron otorgadas en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se adoptaron medidas *“de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.”*

En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 1000-0227 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esta manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento: **i)** la declaratoria de pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud del 11 de marzo de 2020; **ii)** la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; **iii)** el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se determinó que habría la necesidad de expedir normas que habilitaran actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y se emitieran medidas para garantizar el servicio de justicia, notariado y registro, de defensa judicial del Estado y la atención en salud; **iv)** el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y, se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas; **v)** que el Gobierno Nacional realizó un análisis en donde la demanda y trámites y procesos administrativos con lo que cuenta la República de Colombia son en general 68.485, de estos solo un 1.90% puede ser totalmente adelantado en forma virtual, un 7.76% en forma parcialmente en línea, dejando un 90.33% de proceso que solo pueden ser adelantados en forma presencial, esto según reportes del Sistema Único de Trámites – SUIT.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** el artículo 1° de la Constitución Política que establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general; **ii)** los artículos 25 y 53 del estatuto superior, en los cuales se consagra que el derecho al trabajo es una obligación social que cuenta con la protección del Estado, por lo tanto debe garantizarse el acceso al trabajo en condiciones dignas y también la estabilidad en el empleo; **iii)** el artículo 29 constitucional, referente al debido proceso como derecho fundamental; **iv)** los artículos 122, 123, 209 y 2011 ibídem, los cuales determinan que el empleo público es una forma de desarrollar la función pública, y por lo mismo

este será ejecutada por servidores públicos, los cuales ejercerán sus funciones de conformidad con los mandamientos constitucionales, legales y reglamentarios; **v)** en los artículos 314 y 315 superiores, los cuales instituyen que el Alcalde es el jefe de la administración local y representante legal del municipio, a su vez que tiene a su cargo la dirección y coordinación de la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **vi)** la Ley 136 de 1994, en relación con la administración municipal y su función de dirigir la acción administrativa del municipio, presta los servicios públicos que determine la ley; así como que el alcalde ejerce el poder disciplinario sobre los empleados oficiales bajo su dependencia.

De acuerdo a ese fundamento, podemos observar que el Decreto No 1000-0227 de 2020, tiene como principal objetivo adoptar medidas para la atención, prestación del servicio y la protección laboral de los servidores públicos que laboran en la administración central del Municipio de Ibagué, así como la determinación de los protocolos de atención de los procesos administrativos a cargo de esa entidad territorial, todo ello, en desarrollo de las directrices impartidas por el Presidente de la República a través del Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020, disposición normativa que efectivamente tiene las características para ser considerado un decreto legislativo, debido a que se encuentra suscrito por el Presidente y sus 18 ministros de gabinete, así mismo, se observa que se encuentra debidamente motivado en razones de hecho y de derecho que guardan relación con los supuestos de la declaratoria del estado de excepción, tal como se precisa en sus consideraciones de la siguiente manera:

*“Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.*

*Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantice el funcionamiento de los servicios indispensable del Estado.*

*Que, para garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia, Económica, Social y Ecológica, se aplazarán varias etapas del proceso de selección para el ingreso al empleo público por mérito.”*

Por ello, el Presidente de la República a través del Decreto No. 491 de 2020, suspendió los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa y tomó medidas sobre el desarrollo y protección laboral en 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 Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de los cuales sin duda alguna se derivó el Decreto No. 1000-0227 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué, por medio del cual se adoptaron medidas para la atención, prestación del servicio y protección laboral dentro del Municipio y en desarrollo de las ordenes presidenciales contenidas en el Decreto No. 491 de 2020.

Por lo anterior, la Sala Plena puede concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 1000-0227 de 2020, en desarrollo de lo ordenado en el Decreto Legislativo antes anunciado, por lo que se cumple indiscutiblemente en este evento, el tercer requisito de procedibilidad que consiste en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos

durante los estados de excepción, haciendo procedente este mecanismo excepcional.

## **5. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DEL DECRETO No. 1000-0227 DE 30 DE MARZO DE 2020.**

Superados los requisitos de procedibilidad, debemos continuar con el análisis del acto administrativo para así determinar si se encuentra ajustado a derecho conforme a las normas que le sirvieron de fundamento, en especial, los mandatos constitucionales que regulan los Estados de Excepción, la Ley estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional que declararon y desarrollaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Dicho estudio, tal como se precisó previamente debe ser integral, analizando por ello, los aspectos de **i)** la competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo; **ii)** la sujeción a las formas; **iii)** la conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción; y, **iv)** el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Sin embargo, también es importante reiterar que este estudio es integral pero no absoluto, pues si bien, se trata de un control automático e integral, debemos entender que no tiene el alcance de estudiar la legalidad del acto examinado frente a todo el ordenamiento jurídico, este estudio debe circunscribirse a la confrontación de la normatividad en el ámbito del estado de excepción y los decretos que los desarrollan, por ello, la sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 de la Ley 1437 de 2011).

### **5.1. Competencia de la autoridad que expidió del acto administrativo.**

De este aspecto en particular, se observa que el Decreto No. 1000-0227 de 2020, fue suscrito por el Alcalde Municipal de Ibagué, el Dr. Andrés Fabián Hurtado Barrera, en ejercicio de su condición de jefe de la administración local y representante legal de esa entidad territorial, tal como dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994, así mismo, en aplicación a las atribuciones contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, el cual establece:

*“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.**
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)**

A su vez, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, señala cuales son las funciones de los alcaldes y en especial respecto a las medidas adoptadas, se resaltan las siguientes:

*“ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

(...)

*d) En relación con la Administración Municipal:*

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

(...)

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

(...)” (Subraya la Sala)

De la misma manera, tenemos que en la Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en su artículo 14 y 202, el señor Alcalde podría disponer de las acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo de efectos adversos como desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente, teniendo la posibilidad de:

“(...)

*4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

(...)

*9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.*

(...)

*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.<sup>7</sup>”*

En ese orden, el acto examinado fue expedido por la autoridad que en virtud de sus funciones tenía la competencia legal para dirigir la acción administrativa del municipio y velar por el cumplimiento de las funciones del personal a su cargo, así mismo, la suspensión de términos de las distintas actuaciones tanto administrativas como judiciales a cargo del ente territorial se decretó indiscutiblemente para adoptar las medidas de protección contra el coronavirus COVID-19 que ha expedido el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 491 de 2020 y para garantizar la salud y bienestar de las personas que acuden en estas actuaciones como a los funcionarios que deben atender estas diligencias, por ello, se concluye que el alcalde municipal efectivamente tenía la competencia para proferir las medidas contenidas en el acto examinado.

## **5.2. Sujeción a las formas.**

En cuanto a los requisitos formales, puede apreciarse que el decreto cuenta con los elementos esenciales de identificación, como el encabezado en el cual se determinó la denominación del acto utilizado “DECRETO”, el número, la fecha de expedición, el epígrafe que constituye el título del decreto donde se indicó brevemente una idea del contenido o del tema tratado, la competencia de quien profirió el acto, indicándose también la atribución tanto constitucional como la facultad legal que le otorgó dicha competencia, y en este evento, claramente las facultades de ejecución que fueron ordenadas por el Presidente de la República a través del Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020.

De otra parte, contempla una parte considerativa o motiva conteniendo una breve explicación de los antecedentes y necesidades que justificaron la expedición del acto, y finalmente, una parte resolutive en la cual se expresaron las disposiciones que tiene relación directa con el objeto expuesto y sus efectos.

Por ello, encuentra la Sala que el aludido decreto cumplió con los elementos de forma para este tipo de actos administrativos.

---

<sup>7</sup> Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016: 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: (...)

### **5.3. La conexidad del acto con los motivos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.**

En relación con este punto, al analizar la motivación del Decreto No. 1000-0227 de 2020, es incuestionable que las medidas adoptadas guardan una relación con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que lo desarrollan, principalmente, porque las medidas tiene como sustento la emergencia en salud pública generada por la enfermedad coronavirus COVID-19, haciéndose indispensable adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, la propagación y sus efectos, buscando garantizar así el trabajo, la salud y el bienestar de los servidores del ente territorial así como la salud y bienestar de todas las personas del territorio del Municipio de Ibagué, específicamente consideró:

*“Que el día 17 de marzo de 2020, y por mandato constitucional art. 215, se expidió el decreto 417 de marzo de 2020, por medio del cual el gobierno nacional declaró estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, motivado en la declaratoria de emergencia sanitaria que hiciera el Ministerio de Salud y de la Protección Social mediante resolución 385 de marzo de 2020, quien a su vez se basó en la declaración de pandemia que hiciera la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, dado el número y rapidez de muertes que causo la enfermedad producida por el Coronavirus COVID-19.*

*Que el Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020, adopto medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas; medidas tendientes a afrontar la problemática que se ha seguido presentado con el pasar de los días en relación con la declaratoria de pandemia de la OMS frente al Coronavirus COVID-19.*

*Que, de acuerdo con el análisis realizado por el Gobierno Nacional, la demanda de trámites y procesos administrativos con lo que cuenta la república de Colombia son en general 68.485, de estos solo un 1,90% puede ser totalmente adelantado en forma virtual, un 7,76% en forma parcialmente en línea, dejando un 90,33% de procesos que solo pueden ser adelantados en forma presencial, esto según reportes del Sistema Único de Trámites - SUIT.*

*Que teniendo en cuenta que el Municipio de Ibagué, hace parte de la administración pública, adoptará en lo referente a su competencia las medidas previstas por el residente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.”*

De acuerdo a ello, de manera clara y precisa se estableció en el acto examinado que la medida tenía como finalidad proteger la salud tanto de los funcionarios de la Alcaldía como los usuarios de estos servicios, siendo coincidente con lo expuesto por el presidente en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en la declaratoria del estado de excepción, al considerar que la para limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y proteger la salud en general y la de los servidores públicos, podía acudir a medidas hasta de suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, como consecuencia del aislamiento y distanciamiento social que ha sido catalogado como la principal medida principal de prevención y mitigación del coronavirus COVID-19, según la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, ante la falta de medidas farmacológicas existentes.

De otra parte, es indiscutible que existe una relación directa con las medidas adoptadas por el Municipio de Ibagué en el Decreto No. 1000-0227 del 30 de marzo de 2020 con las directrices establecidas por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptó *“medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas (...) para protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica,”* principalmente estableció:

- 1. La modalidad de trabajo en casa – suspensión del servicio presencial:** Se determinó como medidas para evitar el contacto entre las personas y garantizar

el distanciamiento social durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria, propiciando que las autoridades presten sus servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las etnologías de la información y las comunicaciones que fueron resaltadas desde el Decreto No. 417 de 2020.

Para ello, señaló el Gobierno Nacional que las autoridades darían a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información, así como los mecanismos que se emplearan para el registro y respuesta a las peticiones, sin embargo, precisó que en caso de no ser posible brindar el servicio por estos medios debía garantizarse el servicio en forma presencial.

Así mismo, indicó que en todo caso por razones sanitarias se podría ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo. En ningún caso la suspensión podría ser superior al tiempo de la emergencia, así como tampoco podrá suspenderse los servicios que brindan los servidores públicos y contratistas que adelantan actividades esenciales o necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia, por lo que las autoridades deberán a estos funcionarios suministrarles las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio.

- 2. Comunicaciones y/o notificaciones durante la emergencia deberán ser a través de medios electrónicos:** El Gobierno determinó que toda notificación de actos administrativos deberá hacerse a través de medios electrónicos, por eso será obligatorio para cualquier trámite o procedimiento indicar la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones y con la sola radicación se entenderá autorizado para notificar por ese medio. Así mismo, los administrados para cualquier actuación deberán suministrar dirección electrónica. Debido a ello, ordenó que en 3 días hábiles siguientes las autoridades deben habilitar un correo electrónico exclusivo para efectuar las notificaciones o comunicaciones. En caso de no ser posible la notificación a través de correo electrónico o medio electrónico se procederá según el artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.
- 3. Ampliación de términos para atender las peticiones:** Se determinó que las peticiones en curso o que fueran radicadas durante la emergencia sanitaria podrían ampliarse los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, estableciendo que i) las peticiones o documentos y de información deberán resolverse en 20 días siguientes a la recepción; ii) las peticiones a través de las cuales se eleva una consulta, se resolverán en 35 días siguientes a la recepción. Así como previo que en caso de no ser posible resolver en estos plazos, la autoridad deberá comunicarlo al interesado antes del vencimiento de los plazos antes señalados, pero en ningún caso, podrá la respuesta emitirse en el doble del plazo inicialmente previsto.
- 4. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa:** Señaló que podrían suspenderse, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa mientras dure la emergencia sanitaria. Así mismo, se puede suspender en forma total o parcial algunas actuaciones o todas, conforme al análisis de la prestación de los servicios que cada autoridad determine (presencial o virtual). En todo caso de aplicarse la suspensión, se advirtió que afectaría los términos legales, incluidos aquellos establecidos en meses o años. Se estableció que los términos se reanudarán a partir del día hábil siguientes a la superación de la crisis.

Fijó que Gobierno Nacional que durante la suspensión y hasta la reanudación no correrán los términos de caducidad, prescripción, o firmeza previsto en la Ley. Dicha suspensión también aplica para el pago de sentencias judiciales, así mismo, no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para

la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora, sin embargo, previó que no aplica para actuaciones administrativas y jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

- 5. Reconocimiento y pago en materia pensional:** Se determinó que para este tipo de trámite y en aquellos casos en que se exija documento original o copia autentica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos remitidos vía electrónica. En todo caso, superada la crisis el interesado contará con 3 meses para allegar la documentación en los términos que exige las normas de la materia.
- 6. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones o certificados y licencias:** Si durante la emergencia vencen alguno de estos documentos, y cuyo trámite de renovación no pueda realizarse por las medidas adoptadas, se entenderá prorrogado automáticamente hasta 1 mes contados a partir de la superación de la crisis.
- 7. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación:** 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 conforme las directrices del Procurador General de la Nación. Los acuerdos conciliatorios gestionados en audiencias no presenciales se perfeccionarán a través de medios electrónicos, por lo que el Procurador de conocimiento suscribirá el acta y expedirá las certificaciones respectivas. Así mismo, se indicó que el Procurador General de la Nación podrá suspender la radicación y/o trámite de solicitudes en materia civil, de familia y comercial, así como de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo, según la valoración de las circunstancias de salubridad y capacidad institucional. En caso de suspensión, no corren términos de prescripción o caducidad de las acciones.

Modificó el plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia civil, familia, comercial y de lo contencioso administrativo, el cual será de 5 meses. En los casos de solicitud de convocatoria de conciliación extrajudicial, el Comité de Conciliación de la autoridad convocada tendrá 30 días para tomar una decisión, esto será tanto para solicitudes elevadas durante la emergencia sanitaria, como las que fueron radicadas antes de la vigencia del presente decreto y que aún no se encuentren en trámite.

- 8. Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medio virtuales:** Señala que todos estos trámites se realizarán a través del uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones impartidas por cada uno de los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas, según sea el caso. En caso de no contar con los medios estos centros podrán celebrar convenios con otros centros o entidades para la realización del impulso de las actuaciones.

El plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos y privados autorizados, será de 5 meses. En arbitraje, el término previsto en el artículo 10 de la Ley 1563 de 2020 será de 8 meses; el término para solicitar la suspensión del proceso previsto en el artículo 11 de la Ley 1563 de 2012 no podría exceder de 150 días. Los tribunales arbitrales no podrán suspender las actuaciones ni los procesos, a menos que exista imposibilidad técnica de adelantarlos por los medios electrónicos o virtuales y una de las partes lo proponga.

Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones.

- 9. De las firmas de los actos, providencia y decisiones:** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades públicas, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autográfica, mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.
  
- 10. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público:** 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. En este último caso, las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme las reglas de decisión previstas en los respectivos reglamentos, excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la Rama Judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente medios o canales habilitados para el efecto.
  
- 11. Facultad para ampliar el periodo institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado:** En este punto, se facultó a los gobernadores y alcaldes para ampliar por un término de 30 días el periodo institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que terminen en marzo de 2020. Si no se amplía el periodo, deberá proceder a nombrar de acuerdo al artículo 20 de la Ley 1797 de 2016, si deciden ampliar, vencido los 30 días, nombrará el nuevo gerente o director conforme a lo normado. El periodo institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará 3 meses después del inicio del periodo constitucional del gobernador o alcalde respectivo.
  
- 12. Aplazamiento de los procesos de selección en curso:** Hasta tanto dure la emergencia para garantizar la participación en los concursos sin discriminación, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, se aplazarán los procesos de selección para proveer empleos de carrera. Dichos procesos de selección se reanudarán una vez superada la emergencia sanitaria.
  
- 13. Prestación de servicios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio:** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio 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. Advirtió el Gobierno Nacional que en ningún momento la declaratoria de Emergencia, Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que las desarrollen podrán suspenderse 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 pública. En caso de no poder prestar el servicio mediante trabajo en casa, el servicio deberá prestarse desde su casa en actividades similares o equivalentes a la naturaleza del cargo que desempeñan.



**14. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión:** Durante el aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a las entidades públicas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetivos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones solo pueden realizar en forma presencial, continuarán percibiendo sus honorarios, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de la Seguridad Social. Advierte que la declaratoria de la Emergencia, Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como de las medidas adoptadas en desarrollo de estas, no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos. Para el trámite de pago de los honorarios las autoridades deberán habilitar mecanismos electrónicos.

**15. Contratos de prestación de servicios administrativos:** Aquellos contratos suscritos entre personas jurídicas y entidades públicas, cuyo objeto sea la prestación de servicio de vigilancia, aseo y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza no serán suspendidos mientras dure el aislamiento preventivo obligatorio. Para el pago se deberá certificar que se está pagando la nómina y la seguridad social a los empleados vinculados al inicio de la emergencia sanitaria, habilitando para dichos pagos de contratos medios electrónicos.

**16. Reporte a las aseguradoras de riesgos laborales.** Las autoridades deberán reportar a las aseguradoras de riesgos laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el periodo de aislamiento estén ejerciendo actividades a través del teletrabajo o trabajo en casa.

En desarrollo de todas las medidas antes determinadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, y garantizar que al interior de la Alcaldía Municipal de Ibagué se adoptaran las mismas, el Alcalde Municipal expidió el Decreto No. 1000-0227 del 30 de marzo de 2020, en el cual determinó:

1. Prestar los servicios a cargo de la Alcaldía Municipal de Ibagué, mediante la modalidad de trabajo en caso, utilizando las tecnologías de información y comunicaciones. Facultando para ello, a los secretarios de Despacho para que, en el marco de su competencia y al interior de su cartera, establezca cuáles serán los servicios que por complejidad del trámite o porque el servicio así lo requiera, deberá presentarse de manera presencial. De ahí que, determinó que los servicios presenciales no podrán ofertarse en el término del aislamiento preventivo obligatorio decretado a través del Decreto No. 457 de 2020, por lo que planteó que esa medida sería hasta tanto dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de salud y Protección Social.

Ordenó a la Secretaría de las TIC que informará a través de la página de la Alcaldía Municipal de Ibagué, cuáles serán los canales de comunicación e información mediante los cuales se prestará el servicio, en especial el registro y respuesta de las peticiones.

Advirtió que, en ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Municipio que adelanten labores o actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la crisis sanitaria, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial, por ello, se les garantizará las condiciones de salubridad.

2. Referente a las notificaciones o comunicaciones, replicó en su totalidad lo determinado por el Decreto 491 de 2020, al señalar que a través de medios electrónicos.

3. Amplió los términos para atender peticiones conforme el artículo 5 del Decreto 491 de 2020.
4. Suspendió los términos en los procesos administrativos contravencionales, disciplinarios y demás actuaciones administrativas que adelante el Municipio hasta el 13 de abril de 2020. Se aclaró que durante el término de la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firma previstos en la Ley.

Ordenó que esa suspensión no aplicaba para los procesos en la Oficina de Contratación, y en general, para los procesos contractuales.

5. Determinó que el Comité de Conciliación del ente territorial, contará con los 30 días para tomar las decisiones frente a las solicitudes de conciliación extrajudicial en asunto contenciosos administrativos.
6. Autorizó a los Secretario, Jefes y Directores de la Alcaldía de Ibagué para que, durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, cuando no cuenten con firma digital, suscriban los actos administrativos con firma autógrafa mecánica, escaneada o digitalizada, siendo responsable cada secretaría, oficina o dirección de adoptar las medidas de seguridad.
7. Durante el periodo de aislamiento las personas naturales vinculadas a la Alcaldía Municipal de Ibagué mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de gestión, continuaran desarrollando sus objetivos mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías.

Aquellos contratistas que solo puedan realizar las actividades presenciales, continuaran percibiendo sus honorarios, previa verificación del pago a la seguridad Social, sin perjuicio que superada la crisis sanitaria diera lugar al cumplimiento de sus objetivos contractuales. El trámite de pago será diseñado por la Secretaría de Hacienda.

Para los contratos con personas jurídicas que realicen actividades de vigilancia, ase y/o cafetería, no serán suspendidos y el pago se realizará previa verificación del pago de la nómina y el pago a la seguridad social. El trámite de pago será diseñado por la Secretaría de Hacienda.

8. La Dirección de Talento Humano deberá reportar a las Aseguradora de Riesgos Laborales la lista de los servidores y contratistas que realicen trabajo en casa
9. Determinó que el acto regiría a partir de la expedición y hasta cuando subsista la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De acuerdo a lo anterior, y al realizar una comparación del contenido de las normas expuestas en el Decreto Legislativo No. 491 de 2020 con las determinadas en el acto examinado, en forma integral fueron adoptadas las medidas determinadas por el Gobierno Nacional en el decreto legislativo ante indicado, y más aún, lo establecido en el Decreto 417 de 2020 que indicó que debían adoptarse medidas para garantizar las actuaciones judiciales y administrativas necesarias a través de medios tecnológicos o mecanismo alternativos.

Entonces es evidente, que todas las decisiones adoptadas en el Decreto No. 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, desarrollan las medidas determinadas por el decreto legislativo, así como, propenden por la garantía en la prestación de los servicios que brinda ese ente territorial, el trabajo de sus servidores públicos y contratistas a través de medios tecnológicos para evitar el contacto entre las personas y así cumplir con la medida de aislamiento preventivo obligatorio, y, también regulan la forma de atención

al público bajo nuevas circunstancias y otras medidas orientadas a la protección laboral de los servidores públicos y contratistas de ese municipio.

De ahí que, las decisiones tomadas por el burgomaestre corresponden al cumplimiento de su deber constitucional y legal que le impone adoptar las medidas necesarias para desarrollar y asegurar el cumplimiento de las medidas sanitarias, laborales y administrativas necesarias tanto para prevenir y mitigar la propagación del virus, como para garantizar los servicios y el derecho al trabajo de los servidores públicos y contratistas de este ente territorial.

Además de ello, son coherentes las medidas debido al aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el territorio nacional – Decreto No. 457 de 2020 -, situación que impide que físicamente o materialmente se desplacen los usuarios a las oficinas de la Alcaldía Municipal de Ibagué para realizar cualquier trámite, proceso o procedimiento, situación que ocurre en las mismas circunstancias con los servidores públicos y contratistas que tiene a su cargo el cumplimiento de diversas obligaciones, las cuales deben realizarse a través del teletrabajo en los casos que sean procedente y viable, debido a la limitación de la libre circulación de las personas y vehículos en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 3 de ese decreto.

Por esas razones, ante el aislamiento preventivo obligatorio, resulta procedente, además necesarios, contemplar la posibilidad de suspender los términos en los procesos administrativos, contravencionales, disciplinarios y demás actuaciones administrativas, así como la ampliación de los plazos para contestar peticiones, garantizar el trabajo a través de medios tecnológicos de comunicación e información, propiciar mecanismos de atención al usuario a través de otros medios tecnológicos.

En esa medida, la Sala Plena encuentra que las medidas adoptadas en el Decreto No. 1000-0227 de 2020, efectivamente tiene conexidad con las causas que motivaron el estado de excepción expuestas en el Decreto No. 417 de 2020, y guarda relación directa con lo contemplado en el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, al punto que asume la adaptación de las medidas en las mismas condiciones expuestas en el decreto legislativo.

#### **5.4. Carácter transitorio y proporcionalidad de las medidas adoptadas.**

Según lo expuesto por la Sala sobre la conexidad de las medidas con las causas que originaron el estado de excepción, es necesario terminar el carácter transitorio de las medidas expuestas en el Decreto No. 1000-0227 de 2020, las cuales deben tener un efecto limitado en el tiempo, sin embargo, tal circunstancia es necesario analizarle en forma independiente para varias medidas en atención a que en el articulado de este decreto territorial se establecieron unas vigencias independientes una de las otras y hasta contradictorias conforme lo dispuesto en el Decreto No. 491 de 2020, tal como pasará a explicarse.

En primer lugar, al darle una lectura integral al Decreto No. 491 de 2020 se puede evidenciar que las diferentes medidas adoptadas a través de ese decreto legislativo durarían “**hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social**”, es decir, la declaratoria efectuada a través de la Resolución No. 385 de esa cartera ministerial, la cual tenía un plazo de vigencia hasta el **30 de mayo de 2020**, y así se observa o se concluye de todos los artículos en donde se dejó claramente y en forma literal esta vigencia.

Situación que fue replicada en el Decreto No. 1000-0227 de 2020, pero solo para las medidas adoptadas en los artículos 1°, 2°, 3°, es decir, para las decisiones contenidas en estos artículos el burgomaestre señaló que estarían vigentes durante la Emergencia Sanitaria, es decir, hasta el 30 de mayo de 2020, lo que permitiría afirmar que estas disposiciones tendrían un carácter transitorio ajustado al decreto legislativo.

Sin embargo, no sucede lo mismo en los artículos 7° y 8°, debido a que estas medidas contemplan que estarían vigentes solo hasta que subsista o dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19, ello quiere significar, que la temporalidad de esta norma está ligada al Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 en donde el Gobierno Nacional declara el estado de emergencia, el cual establece que duraría 30 días calendario a partir de su vigencia, es decir, a partir del **17 de marzo al 16 de abril de 2020**. Sumado a ello, tenemos que el artículo 11 del Decreto 1000-0227 de 2020, establece que *“El presente acto rige a partir de su expedición y hasta cuando subsista la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y deroga las disposiciones que le sean contrarias”*.

Lo anterior, nos permite evidenciar que existe en el mismo decreto dos vigencias, contradictorias una de la otra, lo que conlleva a confusión en la aplicación de estas medidas y su correspondiente vigencia: por un lado, porque tenemos unas que subsistirán hasta el **30 de mayo de 2020**; y, por otro, porque en forma general el burgomaestre indicó que los efectos de ese decreto solo subsistirían hasta la declaratoria Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es decir, solo hasta el **17 de abril de 2020**.

Más aún, cuando el Gobierno Nacional en forma directa en las medidas tomadas por el Alcalde Municipal en los artículos 7° - *Prestación de servicios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio* - y 8° - *Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión* - , en el Decreto No. 491 de 2020, se infiere que estas medidas de protección laboral serían durante la Emergencia Sanitaria, pero el burgomaestre determinó que el procedimiento de cobro de los honorarios de estos contratistas sería *“Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, la Secretaría de Hacienda diseñará un Procedimiento para el pago de los contratistas **durante el estado de emergencia económica, social y ecológicas, derivada de la pandemia COVID-19**”*, es decir, por un periodo mucho menor a la protección que establece las medidas de orden nacional.

Adicional a la confusión sobre la vigencia de estas medidas, es evidente que Decreto No. 1000-0227 de 2020, desarrolla el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, en el cual se enfatizó y fue claro el Gobierno Nacional al indicar en la mayoría de las medidas que estas tendrían vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección, entendiendo con ello, que las medidas tendrían vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, pues nunca las vinculó a relacionó con la vigencia del Estado de Emergencia, tal como lo efectuó en algunas medidas y en la vigencia general el Alcalde Municipal de Ibagué, lo que conlleva a la Sala a concluir que existe una clara y evidente contradicción en este aspecto, haciendo indispensable ajustarlo a derecho conforme los lineamientos determinados en el Decreto Legislativo.

Ahora bien, cosa distinta sucede con lo planteado por el Alcalde Municipal de Ibagué, correspondiente a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, medida dispuesta en el artículo 4° del Decreto No. 1000-0227 de 2020, comoquiera que la suspensión de los términos podría ser valorada por la entidad territorial, al punto que en el Decreto No. 491 de 2020 en su artículo 6°, señaló claramente que *“podrán suspenderse, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa”*, ello significa, que el ente territorial dependiendo de su capacidad institucional, podría evaluar si suspende o no, los términos judiciales, otorgándole la facultad extraordinaria para suspenderlos, pero valorando sus condiciones especiales y particulares, lo que permite concluir que la suspensión de los términos podría realizarse por un periodo menor al máximo establecido por Gobierno Nacional que como se planteó en forma general acudió a la permanencia o vigencia de la Emergencia Sanitaria, por ello, considera la Sala

que la temporalidad de la medida de la suspensión de los términos adoptada por el Alcalde Municipal es adecuada y coherente, pues determinó la vigencia de esta medida hasta el 13 de abril de 2020, situación que coincide con la fecha final del aislamiento preventivo obligatorio declarado a través del Decreto 457 de 2020.

Finalmente, debe precisar la Corporación que las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, tal como lo exige el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, por ello, las limitaciones del ejercicio de los derechos y libertades sólo serán admisibles en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad; situación que efectivamente se evidencia del Decreto No. 1000-0227 de 2020, comoquiera que adopta las medidas diseñadas por el Gobierno Nacional para la contención y prevención de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, específicamente, la medida de distanciamiento social y aislamiento, adoptando medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud y bienestar de los servidores públicos y usuarios de los servicios suspendidos, sumado a que se ajustó la administración municipal a medidas para garantizar la prestación de los servicios esenciales y necesarios, así como garantizar el derecho al trabajo a través de mecanismo tecnológicos y proporcionar las condiciones de salubridad para desarrollar las exigen presencialidad.

De ahí que, las medidas adoptadas se consideran proporcionales y útiles ante la magnitud de la causa que le dio origen al estado de excepción, y especialmente, tienen relevancia constitucional al pretender proteger la salud y el bienestar de las personas inmersas en este tipo de actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como garantizar la actuación que son indispensables administrativa como jurisdiccional, por lo que se continuó con el cumplimiento de las obligaciones misionales en ese municipio, por lo que se concluye que existe una especial correlación con los fines y medios determinados en el estado de excepción para conjurar la crisis sanitaria, así como la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medidas adoptadas en el actor examinado.

Así las cosas, la Sala Plena concluye que el decreto objeto de análisis se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se aviene a los criterios de competencia, conexidad y proporcionalidad; pero al existir una contradicción de manera expresa dentro de su texto sobre el periodo temporal de su vigencia, se declarará su legalidad condicionada a que las medidas adoptadas por el burgomaestre del Municipio de Ibagué tendrán una vigencia dentro del extremo temporal comprendido entre su expedición (30 de marzo de 2020) y hasta el 30 de mayo de 2020, si no se prorroga, o antes, si se superan las causas de la emergencia sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social, es decir, la vigencia contemplada del artículo décimo primero debe corresponder "*hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social*", excepto para la vigencia de la suspensión de los términos establecida en el artículo 4° del Decreto objeto de análisis, la cual continuarán hasta el 13 de abril de 2020.

## **6. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES**

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19, las actuaciones en el presente proceso se realizaron a través de medios electrónicos, en cumplimiento del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>.

Así mismo, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y otros subsiguientes – *distancia social* y

---

<sup>8</sup> Artículo 186 CPACA: Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio. (...)"

*aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 – *uso de medios tecnológicos* -, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública.

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

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA** del Decreto No. 1000-0227 de 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Ibagué (Tolima), en el sentido de que la interpretación del artículo 11° - décimo primero - del aludido decreto, corresponderá a que la vigencia de las medidas adoptadas en este acto administrativo, será dentro del extremo temporal comprendido entre su expedición (30 de marzo de 2020) y hasta el 30 de mayo de 2020, si no se prorroga, o antes, si se superan las causas de la emergencia sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social, excepto para la vigencia de la suspensión de los términos establecida en el artículo 4° del aludido decreto, la cual quedará incólume y por ello dicha suspensión será hasta el 13 de abril de 2020.

**SEGUNDO:** La presente decisión **HACE TRÁNSITO A COSA JUZGADA RELATIVA** frente a los puntos analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado bien puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios, conforme lo establece la Ley 1437 de 2011 y las demás disposiciones concordantes.

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

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

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

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados<sup>9</sup>,

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**  
Salva Voto

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

*Discutido y aprobado vía correo electrónico*  
**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

---

<sup>9</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 de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, proferidos por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se tomaron medidas por motivos de salubridad pública y se suspende los términos excepto para las acciones de tutela, controles inmediatos de legalidad, y otros asuntos de prioridad, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena a través de correo electrónico y se notifica a las partes por el mismo medio.