



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

Ibagué, once (11) de agosto de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA No.: CA-00169  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD QUE REMITE: ALCALDE MUNICIPAL DE EL ESPINAL  
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 089 de 24 de marzo de 2020  
ASUNTO: Por el cual se suspende los términos en los procesos y actuaciones administrativos, tributaria, sancionatoria como medida transitoria por motivos de salubridad pública.

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 089 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de El Espinal (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 15 de abril de 2020, fue recibido por reparto para estudio, el Decreto No. 089 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de El Espinal (Tolima), *“Por la cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativos, en materia administrativa, tributaria, sancionatoria como medida transitoria por motivos de salubridad pública en el Municipio de El Espinal Tolima”*, 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. 089 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de El Espinal (Tolima), y cuyo texto es del siguiente tenor literal:

***“DECRETO No 089 de 2020  
(24 de marzo)***

***“POR LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVOS, EN MATERIA ADMINISTRATIVA, TRIBUTARIA, SANCIONATORIA COMO MEDIDA TRANSITORIA POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DEL ESPINAL TOLIMA”***

***EL ALCALDE DE EL ESPINAL TOLIMA,***

*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional y*

**CONSIDERANDO**

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.*

*Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República: (i) ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley; (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.*

*Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

*Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (i) Seguridad: garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. (ii) Tranquilidad: lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. (iii) Ambiente: favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente y (iv) Salud Pública: es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.*

*Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.*

*Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).*

*Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.*

*Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.*

*Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.*

*Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.*

*Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 el gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*

*Que por lo anterior, y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de EL ESPINAL, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

*En mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER** entre el 24 de marzo y el 13 de abril de 2020, inclusive, los términos en los procesos y actuaciones administrativas, en materia administrativa, tributaria y sancionatoria, de conformidad con lo indicado en la parte motiva del presente decreto.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** En materia administrativa, la suspensión de términos incluye: i) Plazos de autorizaciones o habilitaciones, ii) Respuesta a requerimientos ordinarios de información, iii) Plazos para procedimientos de Comparendos Policivos y de tránsito. iv) Plazos de derechos de petición que impliquen entrega de documentos, para lo cual deberá informarse al peticionario, lo dispuesto en este acto administrativo, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo para cumplir que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto, es decir veinte (20) días.

*En materia tributaria, la suspensión de términos incluye: i) Plazos para pago de impuestos municipales. ii) Respuesta a requerimientos ordinarios de información, (24 de marzo) iii) Plazos para pago de sanciones municipales que se desprendan de procesos administrativos.*

*En materia sancionatoria la suspensión de términos incluye: i) Plazos para procedimientos de Comparendos Policivos y de tránsito. ii) realización de audiencias y practica de pruebas. iii) Recursos ordinarios que procedan contra las decisiones y que debían interponerse dentro del trámite de la orden comparendo de la Policía.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** No se suspenderán las medidas de protección en las inspecciones de Policía y Comisaria de Familia del municipio.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Lo anterior se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto del artículo 1<sup>o</sup> del Decreto 460 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

*Como consecuencia de la suspensión de términos aquí ordenada, y durante el mismo tiempo, no habrá atención de público en las dependencias de la Alcaldía Municipal de El Espinal.*

**ARTICULO TERCERO. COMUNICAR** a través de la Dirección de Talento Humano el contenido del Presente Decreto a los funcionarios del municipio.

**ARTÍCULO CUARTO.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dado en El Espinal – Tolima, el 24 de marzo de 2020*

**JUAN CARLOS TAMAYO SALAS**  
*Alcalde Municipal*

**TATIANA CALDERÓN**  
*Secretaria de Gobierno y General"*

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

Mediante auto del 22 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 la siguiente intervención:

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

Inicia explicando las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean la expedición de la medida objeto de estudio, al señalar que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud declaró el estado de pandemia por el brote del virus denominado COVID-19; luego, que a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; que el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Social, y Ecología por el término de 30 días calendario; que el Departamento del Tolima mediante el Decreto 292 declaró la emergencia sanitaria en su jurisdicción territorial con el objetivo de adoptar medidas, para luego, a través del Decreto 293 declarar la calamidad pública

Afirmó que el Estado de excepción venció sin ser prorrogado por el Gobierno Nacional, no obstante, el estado de emergencia sanitaria persiste hasta el día 30 de mayo de 2020.

Continuó con una breve referencia sobre los estados de excepción, concretamente con el declarado por el Gobierno Nacional con fundamento en la pandemia, así como, con la explicación del concepto de policía administrativa y su contexto en el marco del Estado de excepción, aclarando que estas facultades o potestades de policía administrativa se encuentran en cabeza del Presidente de la República, de los Gobernadores y los Alcaldes, no obstante – en virtud de la concepción unitaria del Estado Colombiano y a la luz del artículo 296 de la CP – son de aplicación inmediata y preferente las adoptadas por el primer mandatario como símbolo de la unidad nacional. De igual manera, señaló que dichas facultades están ligadas estrechamente al concepto de orden público, por tanto, son materializadas ordinariamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de múltiples herramientas, entre ellas, las previstas en el Código Nacional de Policía. Por tanto, su utilización no es exclusiva ni característica distintiva de los estados de excepción, aunque en ellos puedan ser utilizadas con el fin de conjurar la crisis que le dio origen.

Advirtió que luego de declarado el Estado de Emergencia, Social y Ecológica – Decreto 417 de 2020 - por parte del Gobierno Nacional, se expidió el Decreto 418 de 2020, el cual no puede considerarse formalmente un decreto legislativo.

Siguió su intervención, señalando que el ámbito de conocimiento del medio de control inmediato de legalidad corresponde a i) medidas de carácter general, en ii) ejercicio de función administrativa y por último iii) que surjan en desarrollo de los decretos legislativos.

Establecidos esos parámetros y procediendo con el análisis del caso concreto, afirma que para considerar si acto objeto de estudio es del ámbito de conocimiento del control inmediato de legalidad, debe establecerse si se trata de una medida de carácter general; fruto del ejercicio de función administrativa y, por último, que surja del desarrollo de decretos legislativos.

Sobre el primer aspecto, afirma que no ofrece duda alguna, dado que la resolución materia de análisis no tiene un destinatario específico, particular o concreto, por el contrario, se evidencia que se trata de medidas de aplicación en actuaciones en materia administrativa, sancionatoria, disciplinaria y tributaria de competencia del ente territorial.

El segundo aspecto, señala que también se encuentra acreditado, dado que, aunque el concepto de función administrativa es de difícil definición, se observa que en términos generales el mismo se ha edificado en contraposición a la actividad propiamente judicial o legislativa; por lo que indica que el decreto es expedido por el Alcalde Municipal, representante legal del ente territorial, es decir, por una autoridad administrativa. Adicional a ello, precisó que si bien sea que se considere que se está en ejercicio de funciones de policía administrativa, por la referencia a la situación de la emergencia sanitaria, o que se considere se está en presencia de decisiones eminentemente de organización administrativa, en uno u otro caso, se descarta el ejercicio de funciones jurisdiccionales o legislativas, por tanto, asegura que se ajustan a los parámetros de la función administrativa.

Sobre el tercer elemento, precisa que efectivamente el decreto se expidió a la entrada en vigencia de la declaratoria del estado de excepción, pues esta fue declarada el 17 de marzo de 2020, sin embargo, el mismo Gobierno Nacional señaló que adoptaría mediante decretos legislativos, medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así como dispondrá de las operaciones presupuestales necesarias, existiendo al día 24 de marzo de 2020, la siguiente situación: Decretos 418, 420 y 457 de 2020, en los cuales resalta que al observar sus contenidos se aprecia que no se fundaron en las facultades del Estado de excepción, sino en normas que consagran potestades ordinarias de policía administrativa, de igual forma señala que el 22 de marzo de 2020, se expidió el Decreto 460 que ostenta el carácter de legislativo, pero se expidió para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del estado de excepción, por lo que asegura el Ministerio Público que el acto estudiado surgió del ejercicio de facultades ordinarias.

Ahora bien, la vista fiscal elevó una pregunta de ¿Si la referencia que se realiza en el artículo 2 de la norma expedida por el Alcalde Municipal al Decreto 460 de 2020 al señalar que “Lo anterior se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto del artículo 1 del Decreto 460 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, conlleva a considerar que dicha norma surja como desarrollo del mencionado decreto legislativo, y por tanto, pueda predicarse que es susceptible del control inmediato de legalidad?

Previo a resolver el cuestionamiento, resaltó que la determinación del tercer elemento, aunque exige un análisis formal – invocación normativa – trasciende del mismo, puesto que se hace necesaria una revisión material del contenido del acto, con el fin de determinar si pese a la invocación o no de los decretos legislativos surge de esas medidas extraordinarias expedidas en el marco del estado de excepción y que no podían adoptarse con el régimen jurídico ordinario vigente. Bajo esa idea, señaló que los fundamentos del decreto estudiado corresponden a facultades ordinarias de policía administrativa, máxime cuando los decretos 418, 420 y 457 de 2020 no tiene el carácter legislativo, incluso, las medidas se tratan de organización institucional, a la luz de los principios que rigen la función administrativa, como otras entidades lo hicieron en esta ocasión, concluyendo con ello que, las medidas fueron expedidas en ejercicio de las facultades incluso ordinarias dentro del marco de organización interna de la administración, por tanto, afirmó que la referencia del Decreto Legislativo 460 de 2020, no implica materialmente su desarrollo, simplemente se ve como una aclaración a la medidas que si se adopta en decreto analizado.

De otra parte, precisó que si bien el Gobierno Nacional el día 28 de marzo de 2020 expidió el Decreto Legislativo No. 491, por el cual, faculta a las autoridades para suspender mediante acto, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, claramente se colige que dicha norma fue expedida con posterioridad a la remisión del decreto materia de estudio, por tanto, no

puede considerarse que esta sea desarrollo de un decreto legislativo que justifique su control.

Ahora bien, asegura que si bien, el Gobierno Nacional en el ejercicio de su libertad de configuración, dentro del marco de las facultades del estado de excepción, abordó el tema de la suspensión de términos de las actuaciones administrativas, ello no implica, - per se – que se tratara de un asunto necesariamente de estricta competencia legal, pues desde la órbita de organización interna de cada autoridad, a la luz de los principios que rigen la función administrativa, podrían adoptarse ese tipo de decisiones.

Conforme a esas consideraciones, afirmó el Procurador que el control inmediato de legalidad no es la herramienta judicial para el análisis de legalidad de este tipo de decisiones, no requiere decir que no sean objeto de control y que no deban someterse al ordenamiento jurídico superior.

## **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. 089 del 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde Municipal de El Espinal (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>.

---

<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

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.

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.

---

<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)

<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

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

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

## **4. CASO CONCRETO**

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

En el *sub judice*, procede la Sala entonces a determinar si en el caso concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 089 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de El Espinal (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. 089 de 2020, las cuales fueron transcritas en su literalidad, muestran que con su expedición se determinaron medidas para la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas, en materia administrativa, tributaria y sancionatoria entre el 24 de marzo al 13 de abril de 2020, pero también precisó que dicha suspensión no opera frente a medidas de protección de las Inspecciones de Policía y Comisaría de Familia del Municipio; por lo que sin duda estas medidas están dirigidas a una generalidad o a sujetos indeterminables del Municipio de El Espinal (Tolima), por lo que determinó una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general, cumpliéndose así con este presupuesto.

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

El Decreto No. 089 de 24 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del Municipio de El Espinal (Tolima), en su calidad de representante legal de ese municipio, y en ejercicio de sus competencias tanto constitucionales como legales, por lo que debe concluirse que se dictó en pleno ejercicio de las funciones que la ley le otorga como primera autoridad administrativa y de policía del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

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

Con el fin de determinar si se cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar las consideraciones del Decreto No. 089 de 2020, las cuales fueron transcritas al inicio de la providencia.

De esa manera, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto objeto de estudio, se observa que tuvo como sustento: *i*) que la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, declaró como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; *ii*) la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; *iii*) la

Resolución No. 464 del 28 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual ordenó como medida sanitaria el aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, a partir del 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020; **iv)** el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dictaron medidas transitorias en materia de orden público para prevenir y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19; **v)** el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, por medio del cual se dispuso que se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las medidas de los gobernadores y alcaldes las disposiciones, instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República; **vi)** que el Ministerio de la Salud y Protección Social reportó que el 22 de marzo de 2020, se han presentado 271.364 casos confirmados de COVID-19 en el mundo y 11.252 muertes, así como señaló esa cartera ministerial que no existen medidas farmacológicas, como vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir la efectividad del Coronavirus; **vii)** el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Así mismo, se fundamentó en normas de carácter constitucional y legal como el **i)** artículo 2 de la Carta Política, referente a los fines del Estado de proteger a todas las personas, en su vida, honra, creencias, y demás derecho y libertades; **ii)** artículo 315 de la Carta Magna, sobre las atribuciones del Alcalde para dirigir y coordinar la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones; **iii)** la Ley 136 de 1994, por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **iv)** la Ley 1801 de 2016<sup>7</sup> o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, en la que se establece que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia; **v)** la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la cual regula el derecho fundamental de salud y dispone en el artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derechos.

De ahí que, el Decreto No. 089 de 2020 ordenó 1) suspender entre el 24 de marzo y el 13 de abril de 2020, inclusive, los términos en los procesos y actuaciones administrativas, en materia de administrativa, tributaria y sancionatorio, determinado en sus párrafos las actividades que integran la suspensión en las materias descritas; 2) la suspensión no aplicaría para medidas de protección en las Inspecciones de Policía y Comisaria de Familia del Municipio, sin perjuicio a lo ordenado en el Decreto No. 460, es decir, respecto de las Comisaria de Familia; 3) suspensión de la atención de público en las instalaciones de la Alcaldía.

Lo anterior, permite concluir que el Alcalde Municipal profirió el Decreto No. 089 de 2020, en cumplimiento de las facultades ordinarias conferidas en la constitución y la ley y no como consecuencia de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción, conclusión que se refuerza al observar que dentro de las consideraciones ni siquiera se hizo alusión al Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, lo que significa sin duda alguna, que las medidas adoptadas no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la ley.

De ahí que, en el caso bajo estudio, el Alcalde de El Espinal hizo uso de sus facultades ordinarias que permiten a las autoridades territoriales implementar

---

<sup>7</sup> Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

medidas ante situaciones de riesgo como la epidemia declarada del coronavirus COVID-19, tales como, las adoptadas en el artículo primero y segundo del acto objeto de estudio, consistente en la suspensión de la atención a público y la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas, en materia administrativa, tributaria y sancionatoria, como consecuencia de todas las medidas tomadas por el Gobierno Nacional a través de los lineamientos expuestos por el Ministerio de Salud y la Protección Social; medidas que se aplicarían en ejercicio específicamente de las funciones que le otorga el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en el cual se extrae:

*d) En relación con la Administración Municipal:*

- 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.*
- 2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,  
(...)*
- 7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.  
(...)*
- 19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.*

En esa medida, no existe cuestionamiento alguno al concluir que las medidas emitidas en el Decreto No. 089 de 2020, corresponden a funciones ordinarias del Alcalde Municipal, para garantizar tanto el funcionamiento de la Alcaldía Municipal como la menor afectación de los usuarios en los procesos administrativos, tributarios y sancionatorio, ante la imposibilidad de desplazarse a las instalaciones de la Alcaldía para atender estos asuntos, debido a la aislamiento obligatorio preventivo, así como la protección de la salud tanto de los servidores públicos como de los usuarios, adoptando medidas para prevenir el contagio del coronavirus COVID-19, ante la suspensión de la atención a público y la suspensión de los términos de las actuaciones que se surten en ese ente territorial, entonces, tal competencia radicó en cabeza del Alcalde municipal como consecuencia de sus funciones como primera autoridad administrativa y de policía.

Ahora bien, la medida de suspensión de términos adoptada por el burgomaestre, tal como se indicó, no tuvo en cuenta ninguna disposición contenida ni en el Decreto No. 417 de 2020, ni mucho menos las establecidas en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020<sup>8</sup>, por medio del cual el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, especialmente la disposición normativa de ese decreto legislativo, contenida en el artículo 6° sobre la suspensión de los términos de las

---

<sup>8</sup> **“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.** Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, pues este decreto ni siquiera había nacido al mundo jurídico cuando el Alcalde de El Espinal tomó la medida de suspensión de los términos en los administrativos, tributarios y sancionatorios que cursan en ese municipio.

Por ello, la Sala Plena comparte el criterio del Ministerio Público sobre este asunto, al señalar que no puede justificarse bajo las normas del Decreto No. 491 de 2020 el estudio a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 089 de 2020, toda vez que ni siquiera para el momento de la expedición del mismo, el Gobierno Nacional había desarrollado alguna directriz sobre la suspensión de términos, siendo coherente concluir que no es viable soportar el desarrollo y origen de una disposición normativa con situaciones jurídicas inexistentes al momento de su expedición.

Ahora bien, también comparte esta Sala Plena el criterio expuesto por el Ministerio Público al concluir que los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, y el 457 del 22 de marzo de 2020, no son Decretos Legislativos: primero, porque efectivamente no están suscritos por el Presidente y todos los ministros, requisito formal *sine qua non* para este tipo de actos administrativos; y, segundo, porque corresponden a medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, por parte del Presidente de la República según las facultades que le ha conferido la constitución y las leyes, específicamente, concerniente a los poderes como primera autoridad de policía en el territorio nacional.

Además de ello, al analizar con detenimiento el Decreto 418 de 2020, se puede observar que el mismo fue expedido en razón a la emergencia decretada por el Ministerio de Salud, y, en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los alcaldes y gobernadores, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno nacional y las autoridades del nivel territorial, sumado a que en material de orden público los Gobernadores y Alcaldes, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, tal como lo determina el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, especialmente en su literal b) que establece:

*“ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:*

*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.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

*(...)*

**b) En relación con el orden público:**

*1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

*2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

*a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;*

*b) Decretar el toque de queda;*

*c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;*

*d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;*

*e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

*3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

*5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.*

*Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.*

*(...)"*

Igualmente, si observamos las consideraciones del Decreto 420 de 2020, es posible concluir que no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, sino que se fundamenta en las facultades ordinarias del Presidente de la República contenidas en los artículos 186 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, así como del artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, las cuales se establecieron las atribuciones presidenciales como autoridad de policía, en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 199. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:*

*1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.*

*2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.*

*3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.*

*4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”*

Lo mismo sucede con el Decreto No. 457 de 2020 que se fundamenta en disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189, 296, 303, 315, y facultades fijadas en las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016, 1751 de 2015.

De ahí que, las medidas adoptadas por el Presidente de la República obedecen a facultades que no se derivan de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aún a pesar de que

dichas medidas efectivamente tienen impacto en situaciones como las que se están viviendo actualmente.

Bajo esas consideraciones, y sin entrar a dilucidar el fondo sobre asunto, respecto de la competencia que tenía el Alcalde de El Espinal para suspender los términos de las actuaciones administrativas, tributarias y sancionatorias, es evidente que las medidas adoptadas en el Decreto No. 089 de 2020, no desarrollaron en ningún aspecto decreto legislativo alguno, sino que expresamente desarrolla medidas para la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección en la citada Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, razón por la cual el contenido del decreto objeto de estudio, bajo ninguna circunstancia permite considerar satisfecho el requisito de procedibilidad consistente en que las medidas objeto del control inmediato de legalidad constituyan un desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, haciendo improcedente este mecanismo excepcional, como en efecto se declarará.

La anterior conclusión, encuentra refuerzo jurisprudencial a través de la providencia de la Sala Plena del Consejo de Estado - Sala Once Especial de Decisión - con decisión del 22 de abril de 2020, M.P. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, en donde se precisó<sup>9</sup>:

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

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

*En los considerandos de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, se hizo referencia a las siguientes normas: (i) **Ley 1523 de 2012**, sobre la gestión del riesgo, entendida como el «proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible», en concreto, a los responsables de la gestión del riesgo (art. 210) y al principio de protección (art. 311), (ii) **Ley 1751 de 2015**, conforme con la cual es responsabilidad del Estado respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (art. 2), (iii) **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la que se decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a causa del Coronavirus COVID-19 y (iv) **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.*

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

---

<sup>9</sup>Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)Actor: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES) Demandado: RESOLUCIÓN 005 DEL 19 DE MARZO DE 2020

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

Conforme a ello, es incuestionable que el Decreto No. 089 de 2020 expedido por el Municipio de El Espinal, no cumple con el tercer presupuesto de procedibilidad, consistente en el acto estudiado fuera proferido en desarrollo de un decreto legislativo emitido como consecuencia del estado de excepción, por lo que no es susceptible del control inmediato de legalidad, sin embargo, no significa lo anterior, que el decreto no pueda ser objeto de ningún medio de control – cuyo trámite necesariamente es distinto al que corresponde al control inmediato de legalidad -, sino únicamente no lo es del establecido en el artículo 136 del CPACA.

## 5. OTRAS CONSIDERACIONES PROCESALES

Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria, 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>10</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 subsiguientes – *distancia social y aislamiento* -, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y los sucesivos – *uso de medios tecnológicos* -, proferidos 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 IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad frente al Decreto 089 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de El Espinal (Tolima).

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

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

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

---

<sup>10</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. (...)"

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>11</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**  
Aclara Voto

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

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

---

<sup>11</sup> Advierte la Sala Plena de esta Corporación que, dada la situación actual de emergencia sanitaria generada por el COVID-19, la presente providencia fue estudiada y aprobada mediante la utilización de medios electrónicos, en cumplimiento a las directrices del Gobierno Nacional y del Consejo Superior de la Judicatura establecidas – *distancia social y aislamiento, trabajo en casa, uso de medios electrónicos* -, para evitar la propagación de los efectos adversos de este virus.