

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: CA-00303
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCION
AUTORIDAD: ALCALDE MUNICIPAL DE FRESNO, TOLIMA
TEMA: Resolución 001 del 13 de mayo de dos mil veinte (2020)
REFERENCIA: "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FRESNO (TOLIMA) EN ATENCIÓN AL DECRETO 491 DE 2020 Y LA RESOLUCIÓN No. 000666 DEL 2020, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS- COVID 19"

Surtido el trámite correspondiente, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima¹ a pronunciarse sobre el control automático de legalidad de la **Resolución 001 del 13 de mayo de 2020** "Por medio de la cual se adoptan medidas administrativas en la secretaría de tránsito y transporte de Fresno (Tolima) en atención al decreto 491 de 2020 y la resolución no. 000666 del 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus - Covid 19" proferida por el Secretario de Tránsito y Transporte de Fresno - Tolima, conforme lo consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 151 -numeral 14- y 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

ANTECEDENTES

El 9 de junio de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la Oficina Judicial Reparto para estudio, la Resolución 001 del 13 de mayo de 2020 proveniente del Municipio de Fresno Tolima.

El 11 de junio de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto, ordenando

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

además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de diez días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publicara en **a.** la página web del municipio de Fresno, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Fresno.

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

El 12 de junio de 2020 se surtieron las notificaciones personales al Defensor del Pueblo, al Municipio de Fresno y a su Personero Municipal y al Procurador 27 Judicial II en lo Administrativo. El mismo día se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Dentro del término de traslado se allegaron 2 conceptos².

El 21 de julio de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

Texto del Acto administrativo y justificación de su expedición.

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Resolución 001 del 13 de mayo de 2020 dictado por el *Secretario de Tránsito y Transporte* de Fresno, cuyo texto es el siguiente:

*“Resolución No. 001 del 13 de mayo de dos mil veinte (2020)
“Por medio de la cual se adoptan medidas administrativas en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima) en atención al Decreto 491 de 2020 y la Resolución no. 000666 del 2020, en virtud de la Emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus - Covid 19”*

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima), en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias conferidas especialmente en la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, Decreto Legislativo No. 491 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica,

² **i.** Ministerio de Transporte, **ii.** El Ministerio de Justicia y del Derecho (no intervención) y **iii.** el señor Agente del Ministerio Público destacado en la Corporación emitieron concepto, mediante memoriales remitidos vía electrónica.

Social y Ecológica”, y de la Resolución No. 000666 de 2020, “Por medio del cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”, y demás disposiciones concordantes, y

CONSIDERANDO

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, ha determinado que la propagación del virus denominado COVID-19, es un evento de interés en salud pública internacional y ha implementado una serie de medidas para enfrentar su propagación.

Que la Ley 9 de 1979 dicta medidas sanitarias y al tenor del Título VII resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar la adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

Que a través de Circular Externa No. 0018 del diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020), el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo y el director del Departamento Administrativo de la Función Pública, impartieron instrucciones de intervención, respuesta y atención del COVID-19, aplicables principalmente a los ambientes laborales.

Que el Alcalde Municipal de Fresno (Tolima) como primera autoridad ha expedido (sic) decisiones administrativas impartiendo instrucciones y disposiciones para atender la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19.

Que mediante Decreto No. 047 del veintidós (22) de marzo de dos mil veinte (2020), el Alcalde Municipal de Fresno (Tolima) adoptó medidas administrativas en la Secretaría de Tránsito y Transporte de esta Municipalidad.

Que el Ministerio de Interior por medio de Decreto Legislativo No. 491 del veintiocho (28) de marzo del año dos mil veinte (2020), adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y, asimismo, medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el Decreto Legislativo No. 539 del doce (12) de abril de dos mil veinte (2020), asigna al Ministerio de Salud y Protección Social, la responsabilidad de determinar y expedir los protocolos de bioseguridad necesarios para cada actividad económica.

Que mediante Resolución No. 000666 del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del COVID - 19.

Que con el fin de seguir procurando la salud de funcionarios, contratistas y usuarios, evitando la aglomeración o concentración masiva de público en general, en aras de reducir el riesgo de contagio por causa del COVID-19, al tiempo que garantizando la efectiva prestación de los servicios a su cargo, la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Fresno ha decidido adoptar los procedimientos y medidas reglados en la parte resolutoria del presente acto administrativo.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO. ADOPCIÓN PROTOCOLO DE BIOSEGURIDAD. En atención a lo contemplado en la Resolución No. 000666 del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, este Organismo de Tránsito adopta el protocolo de bioseguridad, en procura de implementar todas las medidas necesarias con el fin de mitigar la propagación del COVID-19.

SEGUNDO. TRÁMITES - REGISTRO ÚNICO NACIONAL DE TRÁNSITO. La Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima), buscando mitigar la propagación del COVID-19, y evitando cualquier tipo de aglomeración en relación a los trámites que deban ser adelantados, adoptará las siguientes medidas:

Previo a la recepción de documentos de forma física en las instalaciones de esta Dependencia, el usuario deberá comunicarse telefónicamente al número de contacto 3209777606 o mediante correo electrónico a la dirección electrónica transito@fresno-tolima.gov.co con el fin de validar y recibir visto bueno de los documentos necesarios para adelantar el trámite ante el Registro Único Nacional de Tránsito. Para el efecto, el Organismo de Tránsito podrá diseñar listas de chequeo, que faciliten a los usuarios la preparación documental.

El usuario deberá, adicionalmente, brindar la siguiente información: (i) Tipo de documento, (ii) Número de documento, (iii) Fecha de expedición del documento, (iv) Nombre y apellidos completos (v) Departamento de expedición de documento, (vi) Municipio de expedición de documento, (vii) Teléfono celular, (ix) Placa, y (x) Tipo de registro.

Por otra parte, en cuanto a la validación de identificación HQ - RUNT, el ciudadano deberá estar registrado en el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT-, en estado ACTIVO. Solo se permite validar identidad para el tipo de documento de cédula de ciudadanía.

La autenticación del ciudadano se realizará a través de preguntas del sector financiero y confirmación con código OTP. Una vez contestado el cuestionario de manera exitosa, el sistema mostrará los datos de correo electrónico y celular a los cuales se les enviará la notificación con un código de confirmación, que permitirá corroborar la autenticidad del ciudadano.

La validación de identidad HQ se realizará con el acompañamiento de un funcionario designado por esta Dependencia.

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima) comunicará telefónicamente o vía correo electrónico al usuario en qué estado se encuentra la solicitud y, de ser el caso, informará que documentos hacen falta para que tal hecho sea subsanado.

Una vez sea subsanada la causa que impidió dar continuidad a la actuación, o puesto en conocimiento que los documentos no presentan ningún tipo de observaciones, el Organismo de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima) procederá a agendar cita al usuario, informando el día y la hora en que puede presentar en las Instalaciones de la Secretaría, en aras de finalizar.

El día de la cita programada, el usuario deberá presentarse en las Instalaciones de la Oficina de Tránsito, en donde deberá aportar los documentos físicos requeridos para el trámite correspondiente y que fueron materia de aprobación previa.

PARÁGRAFO 1. Una vez se encuentre validada la información del ciudadano, no se

requerirá la autenticación a través de dispositivo biométrico.

TERCERO. TRÁMITE - PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL DE TRÁNSITO. *Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, en los términos del artículo 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, el presunto contraventor de las normas de tránsito deberá comparecer ante la autoridad dentro del término de los cinco (05) días hábiles siguientes a la notificación de la orden de comparendo. Durante el término que dure la Emergencia Sanitaria, dicha comparecencia se entenderá cumplida mediante el envío de una solicitud, en tal sentido, a la dirección electrónica del organismo de tránsito de Fresno, a saber: transito@fresno-tolima.gov.co.*

Toda solicitud radicada deberá informar una dirección electrónica para efectos de todas las notificaciones que deban de surtir, entendiéndose que se autoriza la notificación por esta vía con la sola presentación del escrito.

Presentada la solicitud en oportunidad, esta Dependencia procederá a fijar fecha y hora para la celebración de la audiencia, la cual, durante el término que dure la Emergencia Sanitaria, se realizará en forma virtual a través de la cualquier plataforma tecnológica que garantice la comunicación efectiva, razón por la cual, en el día y hora señalados, el usuario deberá acceder a dicha plataforma.

En aras de agilizar y optimizar el trámite, los datos de acceso serán proporcionados en la dirección electrónica que suministre tres (03) días antes de la fecha señalada.

PARÁGRAFO 1. *En caso de requerirse la práctica de alguna prueba que necesite intermediación física, y que ésta no pueda adelantarse a través de medios virtuales, el proceso será suspendido, con el fin de garantizar el debido proceso. Una vez las condiciones de la emergencia sanitaria hagan posible la práctica de la prueba, se señalará fecha y hora para dar continuidad de la audiencia dentro del procedimiento contravencional, la cual será comunicada a través de correo electrónico.*

CUARTO. RADICACIÓN DE DERECHOS DE PETICIÓN. *Las peticiones de interés general, particular, información o consulta, se seguirán recibiendo a través de la Ventanilla Única de Correspondencia de Municipio, así como por la página web de la Alcaldía de Fresno en el enlace PQRDS (Recepción de solicitudes).*

QUINTO. VEHÍCULOS INMOVILIZADOS. *En relación a los vehículos que se encuentran inmovilizados por infracción a una norma de tránsito, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima), este Despacho continuará realizando la entrega de los mismos, previa verificación de los requisitos exigidos en la Ley 769 de 2002 y dando cumplimiento al protocolo de bioseguridad que mediante esta Resolución se adopta.*

SEXTO. NOTIFICACIONES. *Teniendo en cuenta la emergencia sanitaria que actualmente enfrenta el país la notificación electrónica será implementada de manera preferente para poner en conocimiento de los ciudadanos los actos administrativos que sean expedidos por parte de este Organismo de Tránsito, esto, conforme lo establece el artículo 4 del Decreto Legislativo No. 491 del veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho.*

SÉPTIMO. MECANISMOS DE COMUNICACIÓN. *Todos los usuarios que radiquen oficios dirigidos a este Organismo de Tránsito deberán informar un correo electrónico, el cual servirá como herramienta de comunicación a fin de evitar desplazamientos innecesarios y dar respuesta de manera oportuna a cada una de las*

peticiones, solicitudes y/o trámites que sean adelantados.

OCTAVO. ATENCIÓN AL PÚBLICO DE MANERA PRESENCIAL. En atención al Decreto 491 del veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020), por medio del cual se garantiza la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE FRESNO (TOLIMA), funcionará atendiendo al público, los días de martes a sábado, en el horario de (08:00) A.m a (3:00) P.m, con todas las medidas de prevención contenidas en el protocolo de bioseguridad, según lo expuesto en la Resolución No. 000666 del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

PARÁGRAFO 1. Distanciamiento físico. Los funcionarios deberán permanecer al menos un (01) metros de distancia de otras personas y entre los puestos de trabajo evitando contacto directo. El uso del tapabocas y los guantes será obligatorio para evitar el contagio del COVID- 19.

PARÁGRAFO 2. Las áreas comunes y el mobiliario tendrán un procedimiento de limpieza y de desinfección diario previo a la apertura de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima).

PARÁGRAFO 3. Implementar todas las medidas de prevención y manejo de situaciones de riesgo de contagio, medidas locativas, interacción con tercero, capacitación de funcionarios en aspectos básicos relacionados con la forma en que se transmite el COVID-19 y las maneras de prevenirlo, planes de comunicación, entre otras actividades desarrolladas en la Resolución No. 000666 del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

PARAGRAFO 4. Está prohibido el ingreso de menores de edad y personas mayores de setenta (70) años a las instalaciones de este Organismo de Tránsito.

PARÁGRAFO 5. Solo se permite la entrada de una persona por trámite siempre y cuando cumpla con todo el protocolo de bioseguridad, entre otras medidas adoptadas como el pico y cédula para efectos de circulación y movilidad.

NOVENO. CAMPAÑAS DE SEGURIDAD VIAL. El organismo de tránsito continuará realizando campañas de seguridad vial dentro del marco de sus funciones, en estricta observancia de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Gobierno Nacional con el fin de mitigar la propagación del COVID-19.

DÉCIMO. REQUERIMIENTOS DE AUTORIDADES. Las solicitudes o requerimientos provenientes de otras autoridades judiciales, administrativas o de control, deberán atenderse dentro del término establecido para tal fin.

DÉCIMO PRIMERO. PUBLICACIÓN. Fijar copia del presente acto administrativo en un lugar visible de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Fresno (Tolima) y en la página web del ente territorial.

DÉCIMO SEGUNDO. VIGENCIA. La presente Resolución rige a partir de su publicación....”.

Intervenciones.

Ministerio de Transporte.

El Director Territorial Tolima, en escrito presentado el 16 de junio de 2020, expuso

que ese Ministerio mediante Circular 20204000182061 del 30 de abril de 2020, instruyó a los organismos de tránsito territoriales que interactúan con el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT que dispongan desarrollos tecnológicos implementados por la Concesión RUNT S.A. para reemplazar la validación biométrica mediante el uso de detección de huella, físico o electrónico; posteriormente, a través de la CIRCULAR No. 20204000290441 del 9 de junio de 2020, se permitió la utilización de huelleros (sic) físicos, exclusivamente para el trámite de inscripción de persona natural y jurídica en la plataforma RUNT previniendo, reduciendo y mitigando el riesgo de exposición y contagio de Covid-19.

Por ello considera que la resolución estudiada cuenta con el respaldo normativo necesario para su vigencia en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional. Por ello solicitó se declare ajustado a la Constitución el acto estudiado. (Oficio Radicado MT No.: 20204730005101 del 16 de junio de 2020)

Ministerio de Justicia y del Derecho.

Manifiesta que, si bien en los considerandos del acto municipal objeto de control, se menciona el Decreto legislativo 491 de 2020, clasificado inicialmente como del sector justicia, en el cual se adoptan medidas para garantizar la atención y la prestación de servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, lo cierto es que solo algunas de las disposiciones del decreto están relacionadas con el sector justicia, como aquellas referidas a las entidades que cumplen funciones jurisdiccionales, la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales, los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante, entre otras. De manera que el resto de las disposiciones del decreto referidas propiamente a la garantía en la prestación del servicio por parte de las autoridades administrativas, lo referente a otras entidades y organismos del Estado, los procesos de selección, los contratos de prestación de servicios y, en general, lo relacionado con las actuaciones administrativas en sus diferentes ámbitos, son asuntos propios de función pública.

Concluye indicando que las normas sujetas a control automático por parte de la Corporación, referentes a las medidas adoptadas en la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de Fresno (Tolima), durante el estado de emergencia, no hacen referencia a temas del sector justicia en particular y tales actos debieron ser comunicados y coordinados con el Ministerio del Interior, por lo tanto esa entidad se abstiene de intervenir dentro del proceso (Oficio MJD-OFI20-0019588-DOJ-2300 del 17 de junio de 2020).

Agente del Ministerio Público.

El Procurador 27 Judicial II Administrativo indicó que las medidas adoptadas por el alcalde del Municipio de Fresno, fueron tomadas en el marco de las competencias ordinarias de orden público, de salud y gestión del riesgo, ordinarias y extraordinarias de policía y ordinarias como autoridad y organismo de tránsito local.

Agregó que las medidas que reglamentan la prestación de servicios a cargo de la Secretaría de Tránsito de Fresno, durante la emergencia sanitaria no requerían, para ser tomadas, de la autorización de un Decreto Legislativo. Solo bastaban las competencias atribuidas a las autoridades municipales contenidas en los artículos 2,

209, 287, 288, 296, 314 y 315 de la Constitución Política; los literales b) y d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, y las leyes:136 de 1994, 715 de 2001, 769 de 2002, 1523 de 2012,1751 y 1753 de 2015 y 1801 de 2016.

Por ello considera que el acto estudiado no es pasible de control inmediato de legalidad.

Concluye solicitando a la Corporación se sirva declarar la improcedencia del medio de control respecto a la Resolución 001 del 13 de mayo de 2020 expedida por la Secretaría de Tránsito Municipal de Fresno, toda vez que no es susceptible de control inmediato de legalidad (Concepto 131 del 10 de julio de 2020).

CONSIDERACIONES

Competencia.

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 - 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad de la Resolución No. 001 del 13 de mayo de dos mil veinte (2020) *“Por medio de la cual se adoptan medidas administrativas en la secretaría de tránsito y transporte de Fresno (Tolima) en atención al decreto 491 de 2020 y la resolución no. 000666 del 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus - Covid 19”*, expedida por el alcalde municipal de Fresno, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar *“Las medidas de carácter general”*, *“que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa”* y *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En éste caso, el **Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid-19.

Igualmente, es un desarrollo del **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Por otro lado, y conforme se expondrá más adelante, las medidas adoptadas por el Secretario de Tránsito territorial cumple las expectativas legales autorizadas por los **Decretos Legislativos 491 de marzo 28 y 539 del 13 de abril de 2020**, consideración que no puede soslayarse en éste pronunciamiento, ya que el control judicial que hoy acomete la Sala, está referido al universo normativo -Derecho vigente y viviente- de ésta martirizada patria y que por virtud de la Constitución, la Ley, la Doctrina y la Jurisprudencia, marcan la confrontación de *“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”*.

De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos

expedidos en el marco de un estado de excepción.

1. Los Estados de excepción se basan en turbaciones del orden público, y entonces los artículos 115, 188, 189 -num. 3 y 4-, 296, 303 y 315 -num. 2- Superiores ahora si cobran preeminencia; de tal linaje, en estas materias, los Gobernadores y los Alcaldes son siempre Agentes territoriales del Presidente de la República y jerárquicamente, cumplen sus directrices.

Ciertamente que el Constituyente estableció que en desarrollo de los Estados de excepción, el Ejecutivo nacional podía asumir algunas competencias propias del Legislativo y en razón a ello, lo dotó de capacidad vinculante para expedir "*Decretos legislativos*".

Éstos Decretos legislativos están encaminados a conjurar las crisis sociales causadas por "*Guerra exterior*"³, o "*En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía*"⁴, ora "*Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*"⁵.

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, i. el control político a cargo del Congreso de la República⁶, y ii. el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

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

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

³ Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

⁴ Artículo 213 Ib.

⁵ Artículo 215 Ib.

⁶ A través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

de la decisión administrativa aludida.

Escalamiento de excepciones de control judicial

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus⁷, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad⁸ y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial⁹.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona¹⁰ o ciudadano¹¹,

⁷ Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

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

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

¹⁰ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

¹¹ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** *Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

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

El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público *“El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.”*¹²-, que en la doctrina de la Corte Constitucional¹³, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *“Ley estatutaria de los Estados de Excepción”*, que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta¹⁴; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”* En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la Sentencia No. C-179 de 94¹⁵, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política *“estados de excepción”*¹⁶; y evidenció que

¹² Sentencia No. C-179/94.

¹³ Sentencia C-179-94; ya glosada.

¹⁴ Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara *“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”*, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

¹⁵ Ib.

¹⁶ **“ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación**

El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es

por tratarse de eventos excepcionales de institucionalidad “No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza.”.

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

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

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011¹⁷, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato de legalidad*; respecto de i. *las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, únicamente ejercidas*, ii. *como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

Reiteró el Legislador, no de manera tautológica sino preventiva y restrictiva **a.** que las competencias sobre orden público para conjurar las crisis, deben entenderse estrictas y regladas; **b.** y previó que las autoridades territoriales podían expedir normas generales, **1.** pero que debían serlo y hacerlo con arreglo a los Decretos legislativos que expida el Gobierno, o sea, **2.** actos de carácter general, **3.** proferidos en ejercicio de la función administrativa territorial durante los Estados de excepción, **4.** pero como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno, **5.** que, se itera, pueden ser decretados por autoridades territoriales departamentales y municipales, y que, **6.** para su control judicial específico y concurrente, la competencia

pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.”.

¹⁷ (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional¹⁸, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno o Gobierno Nacional dicten para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Ejecutivo nacional en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos¹⁹, finalmente, respecto de las características del C. I. de L., glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i.** su carácter jurisdiccional: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii.** es inmediato y automático porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii.** es oficioso, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv.** es autónomo porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v.** hace tránsito a cosa juzgada relativa porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi.** el control es integral dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii.** es compatible, concurrente y/o coexistente con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.

Corolario de lo anterior es que los requisitos a examinar en este especial medio de control, son los preliminares y concurrentes de *i) ser un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa y/o potestad reglamentaria y; iii) que sea desarrollo un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción;* luego de lo cual y satisfechos, se avanza, integralmente a examinar su análisis material del acto (confrontación del mismo con las normas que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico, junto con las demás normas constitucionales y

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

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Once Especial De Decisión, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Auto interlocutorio del 22 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01163-00 (CA)A. Actor: Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Demandado: Resolución 005 del 19 de marzo de 2020, Asunto: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 005 del 19 de marzo de 2020, expedida por el presidente de Colpensiones, «[p]or el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas y disciplinarias en la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones», Decisión: Auto que no avoca conocimiento.

También; Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE; Sentencia del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA), Actor: Ministerio de la Protección Social.

legales aplicables) y la razonabilidad de la decisión (test de razonabilidad, que se vincula con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción).

Decretos legislativos.

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

²⁰ El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

“(i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos proferidos en los estados de guerra exterior y conmoción interior, que solo suspenden las leyes que sean contrarias a la situación excepcional que se presente.

(ii) Los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. No obstante, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes.

(iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. Las variables son las siguientes:

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia.

(b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

iv) Finalmente, estos decretos legislativos están sujetos a la prohibición de no desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.”

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

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

²² “Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.

²³ “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.

20²⁴; 440 de marzo 20²⁵; 441 de marzo 20²⁶; 444 del 21 de marzo²⁷; 458 del 22 de marzo²⁸; 460 del 22 de marzo²⁹; 461 de marzo 22³⁰; 464 de marzo 23³¹; 467 de marzo 23³²; 468 de 2020 de marzo 23³³; 469 de marzo 23³⁴; 470 de marzo 24³⁵; 475 del 25 de marzo de 2020³⁶; 476 del 25 de marzo de 2020³⁷; 482 de marzo 26³⁸; 486 del 27 de marzo

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

²⁵ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

²⁶ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.

²⁷ “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

²⁸ “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

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

³⁰ “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

³¹ “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

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

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

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

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

³⁶ “Por el cual se deroga el Título 9 de la Parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la política de precios de insumas agropecuarios”

³⁷ “Por el cual se hace la inclusión de unas subpartidas arancelarias en la lista de bienes de capital definida en el artículo 1° del Decreto 676 de 2019”

³⁸ “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

de 2020³⁹; 487 del 27 de marzo de 2020⁴⁰; 488 del 27 de marzo de 2020⁴¹; 491 de marzo 28⁴²; 492 del 28 de marzo de 2020⁴³; 499 del 31 de marzo de 2020⁴⁴; 500 del 31 de marzo de 2020⁴⁵; 507 del 01 de abril de 2020⁴⁶; 512 del 2 de abril⁴⁷; 513 del 02 de abril de 2020⁴⁸; 516 del 04 de abril de 2020⁴⁹; 517 del 04 de abril de 2020⁵⁰; 518 del 04 de abril de 2020⁵¹; 519 del 05 de abril de 2020⁵²; 522 del 06 de abril de 2020⁵³; 528 del 07 de abril

³⁹ “Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁰ “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”

⁴¹ “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19”

⁴² “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁴³ “Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”

⁴⁴ “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atendiendo criterios de inmediatez como consecuencia de las turbulencias del mercado internacional de bienes para mitigar la pandemia Coronavirus Covid 19”

⁴⁵ “Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁶ “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”

⁴⁷ “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁸ “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁴⁹ “Por el cual se adoptan medidas para la prestación del servicio de televisión abierta radiodifundida, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵⁰ “Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”

⁵¹ “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵² “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

⁵³ “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

de 2020⁵⁴; 530 del 08 de abril de 2020⁵⁵; 532 del 08 de abril de 2020⁵⁶; 537 de abril 12⁵⁷; 538 del 12 de abril⁵⁸; 539 de abril 13⁵⁹; 546 de abril 14⁶⁰; 564 del 15 de abril de 2020⁶¹; 568 de abril 15⁶², 569 de abril 15⁶³; 570 del 15 de abril de 2020⁶⁴; 571 del 15 de abril de 2020⁶⁵; 573 del 15 de abril de 2020⁶⁶; 574 del 15 de abril de 2020⁶⁷; 575 del 15 de abril

⁵⁴ "Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁵⁵ "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

⁵⁶ "Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

⁵⁷ "Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁵⁸ "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁵⁹ "Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁶⁰ "Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

⁶¹ "Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

⁶² "Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020".

⁶³ "Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica".

⁶⁴ "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

⁶⁵ "Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la creación de un apoyo económico excepcional para la población en proceso de reintegración en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

⁶⁶ "Por el cual se establecen medidas de carácter tributario en relación con el Fondo Agropecuario de Garantías, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"

⁶⁷ "Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

de 2020⁶⁸; 576 del 15 de abril de 2020⁶⁹; 579 del 15 de abril de 2020⁷⁰; 580 del 15 de abril de 2020⁷¹; 581 del 15 de abril de 2020⁷²; 637 de mayo 6⁷³ y 688 de mayo 22 de 2020⁷⁴, por lo tanto tienen las características descritas por el Consejo de Estado⁷⁵.

El Decreto 417 de 2020, es legislativo.

Se destaca, no obstante, que el Decreto 417 de 2020, cuando declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, no hizo cosa distinta de abrir la talanquera institucional para dictar los Decretos legislativos que se le autorizan al Gobierno; no obstante, es claro que la decisión política fundamental del Presidente fue la de facultarse para mutar en legislador, sobre cuyos cuerpos normativos es que se basa la función Administrativa de las autoridades nacionales o territoriales en cuanto, sean “*desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

El Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020⁷⁶.

El Gobierno Nacional estableció algunas medidas para todos los organismos y entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, para evitar el

⁶⁸ “*Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*”

⁶⁹ “*Por el cual se adoptan medidas en e sector de juegos de suerte y azar, para impedir la extensión de los efectos de la pandemia de Covid-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”

⁷⁰ “*Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”

⁷¹ “*Por el cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”

⁷² “*Por el cual se adoptan medidas para autorizar una nueva operación a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A -Findeter, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica*”

⁷³ “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

⁷⁴ “*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020*”.

⁷⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

⁷⁶ “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

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

contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual se determinó

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

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

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

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

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

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

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

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

El Decreto legislativo 539 de abril 13 de 2020⁷⁷.

El Gobierno Nacional encargó al Ministerio de Salud y Protección Social de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación de la Covid-19.

⁷⁷ *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

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

En virtud de tal facultad, estableció en cabeza de las entidades territoriales la obligación de sujetarse a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social y vigilar el cumplimiento del mismo.

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

Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo⁷⁸, 420 de marzo⁷⁹, 457 del 22 de marzo⁸⁰, 531 del 8 de abril⁸¹, 536 de abril⁸², 593 del 24 de abril⁸³ y 636 de mayo 6 de 2020⁸⁴, entre otros, dictados en el curso del “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”-, **no son Decretos legislativos**, son meros decretos ordinarios o reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional⁸⁵ durante los estados de excepción -artículo 215 Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley⁸⁶, solo es competencia del

⁷⁸ “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”

⁷⁹ “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”.

⁸⁰ “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*”

⁸¹ “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

⁸² “*Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

⁸³ “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

⁸⁴ “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”.

⁸⁵ Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “*El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*”

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”.

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “*Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables*”.

⁸⁶ El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

ejecutivo abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio, prohibición de la movilización, restricción a múltiples actividades productivas y de manufactura o intercambio de bienes y servicios, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

Los Decretos nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020 no son legislativos.

El Decreto nacional 418 de 2020, se fundamentó “En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”, y se desarrolló con normas legales para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El Decreto nacional 420 de 2020, se fundamentó “en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020”, y se desarrolló con normas legales -Ley Estatutaria 1751 de 2015 de la salud; artículos 198 y 199 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994- para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-.

El Decreto 457 de 2020 se basó “En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016” y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y su Resolución 464 del 18 de marzo de 2020; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 420 del 18 de marzo de 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para tomar muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad, moralidad y tranquilidad-, tales como el Aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, la limitación totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

El Decreto 531 de 2020 se basó “En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016” y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria

por causa del Coronavirus Covid-19, 450 del 17 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; 453 del 18 marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Educación Nacional; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 439 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo del 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, tomando muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad y tranquilidad-, tales como la limitación totalmente la libre circulación de personas en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Del acto objeto de control inmediato de legalidad.

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

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expidieron los Decretos legislativos 417⁸⁷ y 491 desde el día 17 de marzo de 2020, así como el 539 del 13 de abril, para reconocer el “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y poco a poco se establecieron Decretos legislativos sobre las materias necesarias para conjurar la crisis, mediante los protocolos adecuados para trabajo en casa y normas de bioseguridad.

Por su parte,

2. El Secretario de Tránsito de Fresno, Tolima, expidió el decreto de la referencia el 13

⁸⁷ El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas: “*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*”

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia¹¹, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

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

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

de mayo anterior.

El servidor público estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, en lo relativo a los trámites ante la Secretaría de Tránsito y Transporte de su jurisdicción y dijo fundamentar su competencia en *“en uso de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias conferidas especialmente en la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, Decreto Legislativo No. 491 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, y de la Resolución No. 000666 de 2020, “Por medio del cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”, y demás disposiciones concordantes”, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional exployó en el **Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020**⁸⁸ y el **Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020**⁸⁹; y a. la Ley 9 de 1979 y la Ley 769 de 2002; b. la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 -que adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia- del Ministerio de Salud y Protección Social; c. Circular Externa N° 018 del 10 de marzo de 2020 por parte del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social y Departamento Administrativo de la Función Pública; f. el decreto 47 del 22 de marzo de 2020 de Fresno Tolima; y en la parte resolutoria definió:*

1. Adoptar el protocolo de bioseguridad contemplado en la Resolución No. 666 del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Definió un procedimiento para la recepción de documentos de forma física en las instalaciones de la Secretaría de Tránsito y Transporte de ese municipio a fin de adelantar trámites ante el RUNT, omitiendo la autenticación a través de dispositivo biométrico.
3. Estableció un trámite virtual para los casos de rechazo de contravenciones de tránsito de que trata el artículo 136 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.
4. En cuanto a la radicación de derechos de petición, permitió su recepción por la página web de la alcaldía de ese municipio.
5. Para la entrega de vehículos inmovilizados ordenó el cumplimiento al protocolo de bioseguridad antes aludido.
6. La suspensión de términos en algunas actuaciones administrativas y para el pago de sentencias judiciales.
7. Implementó de manera preferente la notificación electrónica de actos administrativos, a través de correo electrónico.
8. Estableció un horario para la atención al público de manera presencial tomando las medidas contenidas en el protocolo de bioseguridad.

⁸⁸ *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

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

⁸⁹ *Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.*

9. Continuar con las campañas de seguridad vial.

Caso concreto.

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente al Resolución 001 del 13 de mayo de 2020 “*Por medio de la cual se adoptan medidas administrativas en la secretaría de tránsito y transporte de Fresno (Tolima) en atención al decreto 491 de 2020 y la resolución no. 000666 del 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus - Covid 19*”, expedido por el *Secretario de Tránsito y Transporte* de Fresno, para luego, **y en caso de superarse tal examen**, ahora sí adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

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

Factor subjetivo o de autoría.

La Resolución 001 del 13 de mayo de 2020 fue expedida por el *Secretario de Tránsito y Transporte* de Fresno, Tolima, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como lo prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional. Se cumple el primer presupuesto.

Factor de objeto.

Advierte la Sala que el *Secretario de Tránsito y Transporte* de Fresno adoptó una medida de carácter general en su circunscripción territorial, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su jurisdicción las directrices de una normas con fuerza de ley - Decretos legislativos 491 y 539 de 2020-, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, allanándose al segundo presupuesto.

Factor de motivación o causa.

El control inmediato de legalidad de un acto, supone que el mismo haya sido proferido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante el estado de excepción en concreto.

Y como el Gobierno Nacional se habilitó las facultades excepcionales legislativas en el Decreto 417 de 2020 -Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional- por causa la pandemia aludida, que ya fue declarado exequible como tema competencial de la H. Corte Constitucional en unos tiempos cortos -**Sentencia C-145 del 2020 Sentencia C-145 del 2020**-, acordes con las medidas de urgencia enunciadas en los Decretos legislativos 417, 491 y 539 de 2020; el Tribunal pues, entiende satisfecha la capacidad para modificar las Leyes del Gobierno Nacional en desarrollo de los Estados de excepción.

El *Secretario de Tránsito y Transporte* municipal, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de decretos legislativos, en el caso de autos, no hizo más que adecuar en su jurisdicción las prescripciones nacionales, igualmente

entiende satisfechos los requisitos de avenimiento a las normas superiores del acto administrativo de la referencia. Por manera pues, hállese cumplido el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo.

**De los requisitos formales y materiales la Resolución 001 del 13 de mayo de 2020.
- Competencia de la autoridad que lo expide.**

El acto administrativo analizado está suscrito por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Fresno Tolima, como servidor de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994⁹⁰, que desarrolló el ordenamiento Superior -artículos 2, 209 y 315- y que impone a estos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo - artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*⁹¹.

En cuanto a las normas de policía y función administrativa, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016⁹² *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”* imponen a los Alcaldes y autoridades territoriales acometer las tareas inherentes en tanto, *“...el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la*

⁹⁰ **“ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** *En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”*

⁹¹ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

⁹² **“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** *Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*

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

prosperidad general y el goce de los derechos humanos..."⁹³ como un poder puramente normativo porque es función sujeta al marco constitucional, legal y reglamentario, con la adopción de reglamentos de alcance local.

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

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

Es obvio que los Decretos legislativos 417, 491 y 539 de 2020 fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por la administración local de Fresno; por lo cual, evidentemente el articulado satisface el elemento causal de la función ejercida, en cuanto a la **a.** relación evidente entre los hechos que habilitan al emisor el acto administrativo -la pandemia que aqueja la especie y obligó al aislamiento social obligatorio, que ya no voluntario- y **b.** la verificación de la jerarquía normativa que supone el apego a la sujeción de normas superiores para resguardar las funciones de policía administrativa desde el Presidente de la República hasta los Gobernadores y Alcaldes, y que no puede excluirse a los Secretarios del Despacho⁹⁴.

En la perspectiva constitucional y legal, la gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la presente ley.

La motivación del acto administrativo territorial calca genéricamente los Decretos Legislativos **417** de marzo 17 de 2020 y **491** del 28 siguiente, así como el **539** del 12 de abril, con el fin de evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, incentivar la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones; y con ello para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia innumerable; por tal menester, en la medida de lo posible, el cobijo en casa se ofreció como el escudo inmediato de protección de la especie con la consecuente restricción de muchas libertades individuales y colectivas.

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

El Derecho fundamental de petición, el trabajo ordinario en las sedes laborales, la labor de los contratistas de prestación de servicios o de construcción de obras

⁹³ Sentencia C-813/14. Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 "Por el cual se dictan normas sobre Policía", Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014.

⁹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH; Sentencia del 8 de julio de 2014, Radicación: 11001031500020110112700 (CA), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 2962 de 2011.

públicas, la simple atención al público en las oficinas públicas, la desregularización del servicio docente, la prestación de los servicios de la Comisaría de Familia y la Inspección de Policía y tantas otras actividades aludidas por el Decreto legislativo 492 de 20210 significó el cambio forzado de la actividad del Estado y con ello, el cambio obligado de las funciones públicas en el territorio municipal resguardado en el Decreto de la referencia por el burgomaestre.

La concurrencia de facultades ordinarias y de las potestades autorizadas por un Decreto legislativo autorizan analizar el Decreto de la referencia por la vía especial del Control Inmediato de Legalidad.

Al rompe la Sala otea mecanismos de salubridad, moralidad, tranquilidad y seguridad en el texto y en el contexto del Decreto analizado; es la función de policía administrativa hecha realidad como configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses, inviolabilidad opuesta al legislador y al poder central como respeto a la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, y la autodirección en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan; por manera pues, en términos de la Corte Constitucional⁹⁵, significa el ejercicio de la simple distribución de competencias en distintos niveles territoriales bajo el amparo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad:

“PODER DE POLICÍA ADMINISTRATIVA-Jurisprudencia constitucional

En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.”.

Son funciones ordinarias y de usanza que compete a las entidades territoriales conforme a los artículos 311 a 315 Superiores y la Ley 136 de 1994 -y sus consecuentes modificaciones-, que siempre están al alcance normativo, sin importar que transitemos o no en un Estado de excepción.

El acto administrativo analizado está suscrito por la Secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Fresno quien funge como delegada del Alcalde Municipal éste como Jefe de la administración local quien tiene la obligación de dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, también conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994⁹⁶, que desarrolló el ordenamiento Superior -

⁹⁵ Sentencia C-813-14 (Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 “*Por el cual se dictan normas sobre Policía*”, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014).

⁹⁶ “**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El

artículos 2, 209 y 315- y que impone a éstos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo - artículo 91 de la Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”⁹⁷; y en este caso, la modificación de los servicios prestados por la Alcaldía, atendiendo decisiones adoptadas en un Decreto legislativo en concurrencia con normas habituales de los burgomaestres colombianos.

De la cosa juzgada relativa.

Evidentemente la vía ordinaria permitirá ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona⁹⁸ o ciudadano⁹⁹, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho¹⁰⁰ si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.”

⁹⁷ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

⁹⁸ C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

- 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.*
- 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.*
- 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.*
- 4. Cuando la ley lo consagre expresamente.*

PARÁGRAFO. *Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.”.*

⁹⁹ C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.”.*

¹⁰⁰ “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.

Conclusión.

La medida adoptada en la Resolución territorial analizada se justifica en la necesidad inmediata de fortalecer el cuidado de la salud, lo que impide acudir al general ejercicio de los derechos (laborales, comerciales, de reunión, de cultos y un larguísimo etcétera) en las sedes habituales de las personas para su interacción social, en tanto este medio de restricción de libertades supone la disposición de un período de reducción del riesgo de contagio por el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia sanitaria; por eso el Gobierno nacional dispuso el confinamiento de las personas en sus residencias y ese aislamiento social obligatorio implicó la cesación de casi todas las actividades lícitas asociadas a la vida cotidiana, razón para que el teletrabajo y la modificación de la atención al público se regulara en la circunscripción territorial como desarrollo de un Decreto legislativo que autorizó el radical cambio de la interacción social.

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

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar la legalidad de la Resolución 001 del 13 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Fresno – Tolima, “Por medio de la cual se adoptan medidas administrativas en la secretaría de tránsito y transporte de Fresno (Tolima) en atención al decreto 491 de 2020 y la resolución no. 000666 del 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus- Covid 19”.

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

TERCERO: Por Secretaría notifíquese la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Fresno Tolima, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados¹⁰¹,

Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”.

ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA
Salva voto

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ
Salva voto

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

¹⁰¹ **NOTA ACLARATORIA:** La providencia se tramitó por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima.