



**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Tribunal Administrativo del Tolima**  
**Mag. José Aleth Ruiz Castro**

Ibagué, veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia N°:	CA-00327
Medio de Control:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN.
Autoridad que Emite:	PERSONERIA MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN
Acto Administrativo:	Resolución No 016 del 28 de abril de 2020.
Asunto:	Ampliación Suspensión de términos – COVID-19.

## **I- ASUNTO**

Cumplidas las etapas procesales señaladas por la norma, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a proferir sentencia de única instancia dentro del presente CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, de conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y numeral 14 del artículo 151 y 187 del C.P.A.C.A.

## **II- ANTECEDENTES**

La Personería Municipal de Valle de San Juan remitió a la Oficina Judicial – Reparto-, copia del acto administrativo contenido en la Resolución No 016 de 28 de abril de 2020, a fin de ser asignado al Tribunal Administrativo del Tolima para el estudio del control automático de legalidad que compete realizar.

### **1. Acto sometido a control:**

Se trata de la Resolución N° 016 del 28 de abril de 2020, que dispone lo siguiente:

**“Resolución No 016 de 2020  
(abril 28 de 2020)**

***Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público***

### **LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE VALLE DE SAN JUAN**

*En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 y*

#### **CONSIDERANDO**

*Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 593 del 24 de abril de 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 11 de mayo de 2020.*

*Que, como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID el Procurador General de la Nación mediante Resolución No 0128 de 16 de marzo de 2020 dispuso la suspensión de términos, la cual fue ampliada mediante las resoluciones 136, 148 y 184 de 2020 (Sic).*

*Que la resolución No 136 del 24 de marzo de 2020 el Procurador General prorrogó la suspensión de términos y en el párrafo del artículo primero señaló que "Esta medida no implica la inactividad de las autoridades disciplinarias, quienes podrán, durante este periodo, proferir las decisiones a que haya lugar".*

*Que, igualmente, la Personería Municipal de Valle de San Juan a través de Resolución No 012 del 18 de marzo de 2020 resolvió suspender los términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la personería Municipal por el término de un (1) mes, es decir hasta el 17 de abril de 2020, y posteriormente a través de la Resolución No 014 de 16 de abril de 2020 hasta el día 27 de abril de 2020 inclusive.*

*Que, mediante Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional facultó a los órganos de control para disponer mediante acto administrativo la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas. De la misma manera, se establece que "la suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme el análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta".*

*De manera, el Decreto mencionado estableció:*

*"Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que*

*se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones (...)"*

*Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario prorrogar la suspensión de los términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan, establecer las diligencias que se exceptúan y prorrogar los efectos de la Resolución No 012 del 18 de marzo de 2020 y No 014 del 18 de abril de 2020.*

*Que, por lo anteriormente expuesto, la Personería Municipal de Valle de San Juan*

**RESUELVE:**

*ARTÍCULO PRIMERO. — Ampliar la restricción de atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Personería Municipal hasta el día 11 de mayo de 2020, inclusive. La atención se seguirá prestando a través de la página web [www.peroneriavalledesanjuan-tolima.gov.co](http://www.peroneriavalledesanjuan-tolima.gov.co), el correo electrónico [personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co](mailto:personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co) y del número de celular 323889373*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Prorrogarla suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal de Valle de San Juan hasta el 11 de mayo de 2020, inclusive.*

*PARAGRAFO PRIMERO: Esta medida no implica la inactividad disciplinaria de la Personería Municipal de Valle de San Juan y la suspensión de otras actividades administrativas asignadas por la ley a esta entidad.*

*PARAGRAFO SEGUNDO: La presente disposición no se aplicará para los casos en que la Personería Municipal de Valle de San Juan con fundamento en su urgencia determine iniciar o continuar el trámite procesal en los términos ordinarios y cuando se garantice el debido proceso.*

*ARTICULO TERCERO: Exceptúense de la suspensión d términos las siguientes actuaciones:*

*La apertura de indagación preliminar en contra de persona indeterminada.*

*La recepción y recaudo de pruebas documentales que puedan ser obtenidas por medios virtuales.*

*Decisiones que deben ser notificadas personalmente y en las cuales el sujeto procesal autorice la notificación por medios electrónicos.*

*Todas aquellas decisiones que por su urgencia deben ser adoptadas durante la medida de suspensión de términos. En este*

*evento, las mismas deberán ser comunicadas y notificadas por correos electrónicos y de la misma manera se recaudarán los escritos y documentos provenientes de los sujetos procesales.*

*ARTÍCULO CUARTO: La personería Municipal podrá validar y suscribir los actos, providencias y decisiones que adopte mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, según la disponibilidad de dichos medios.*

*PARAGRAFO: El presente artículo será aplicable en las demás actuaciones que adelante la Personería Municipal y en las cuales se profieran actos administrativos.*

*ARTÍCULO QUINTO: Para el ejercicio eficiente y eficaz de la acción disciplinaria, en los procesos donde se decida iniciar o continuar con el trámite, y no estén cobijados con la suspensión de los términos, se podrá adoptar las siguientes medidas para el impulso procesal y las demás contempladas por el Decreto Nacional 491 del 28 de marzo de 2020:*

- 1- La práctica de las pruebas documentales podrá llevarse a cabo en la modalidad no presencial, de manera virtual, a través de las herramientas tecnológicas que se consideren pertinentes, para ello, se deberá comunicar por medios electrónicos, con la debida antelación, a los sujetos procesales.*
- 2- Los sujetos o intervinientes procesales, conforme a las facultades que les da el Código Disciplinario Único, podrán realizar solicitudes o interponer recursos a través del correo electrónico [personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co](mailto:personeria@valledesanjuan-tolima.gov.co) y la atención de la misma podrá ser bajo la modalidad no presencial, de manera virtual, a través de las herramientas tecnológicas que se consideren pertinentes, las cuales deberán ser comunicadas por medios electrónicos al sujeto procesal o interviniente.*

*ARTÍCULO SEXTO: El presente acto administrativo deroga únicamente las disposiciones que le sean contrarias de la Resolución No 012 de 18 de marzo del 2020 y la Resolución No 014 del 18 de abril de 2020, las demás continúan vigentes.*

*ARTÍCULO SEPTIMO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición."*

## **2.- Actuación procesal surtida.**

Mediante auto del 06 de julio de 2020 se avocó conocimiento del presente control de legalidad, ordenándose que por Secretaría de esta Corporación se fijara un aviso sobre la existencia del proceso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en la de la entidad territorial (Municipio de Valle de San Juan), por el término de diez (10) días,

para que cualquier ciudadano pudiese intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

De igual forma, se dispuso invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del mismo plazo. Así mismo, se ordenó a la entidad territorial remitiera los trámites que antecedieron al acto estudiado.

Una vez vencido el término de publicación del aviso, el asunto debió remitirse al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera concepto.

## **2.1.- Concepto del Ministerio Público.**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Procurador 163 Judicial II Administrativo rindió su concepto realizando un análisis juicioso de la legalidad del acto analizado.

Indicó que un asunto muy similar – *Radicado 2020-181*- se había conceptuado que el control inmediato de legalidad no era el medio procedente para estudiar la resolución expedida por la Personería Municipal, argumentando que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas no implicaba – *per se*- que se tratara de un asunto de estricta competencia legal, pues desde la órbita de cada autoridad, podrían adoptarse este tipo de decisiones; no obstante, señaló que como quiera que a la fecha de emisión de la resolución objeto de estudio, existía un Decreto Legislativo que se ocupó de la materia (491 de 28 de marzo) expedido dentro del marco de la libertad de configuración legislativa otorgada por el estado de excepción, era dable concluir que la referida resolución era susceptible de control judicial a través del medio de control que se analiza

Afirmó que la decisión adoptada en la resolución que se estudia, resultaba concordante con lo ya decidido por la Procuraduría General de la Nación, la cual había ordenado la suspensión de términos en los procesos disciplinarios. Así mismo indicó que dicha decisión era transitoria, lo que permitía colegir que no restringía en forma injustificada derechos fundamentales, siendo proporcional frente a las medidas de aislamiento adoptadas en virtud de la pandemia.

## **CONSIDERACIONES**

### **1.- Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima conocer en primera instancia del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Ahora bien, el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020, prorrogado por Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del CPACA.

## **2. El Control Inmediato de Legalidad.**

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley cuyo propósito es el de examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley Estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción.

En esta perspectiva, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece:

***“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.***

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”. (Resalta la Sala).*

Así mismo, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha definido como características esenciales del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrolla los decretos legislativos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control judicial correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto del Gobierno Nacional que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto 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.
- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, el Consejo de Estado ha dicho<sup>2</sup>, que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos y contra todos, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de marzo de 2012, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

contradicción con normas superiores y por lo mismo no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

Observado lo anterior, bien podría considerarse, que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el universo de normas que componen el ordenamiento jurídico, sin embargo, debido a la complejidad y extensión del mismo, dicho control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmine el procedimiento especial.

Por ello, la Sala Plena del Consejo de Estado ha venido dejando claro, que los actos objeto de análisis a través de este mecanismo especial de control, pueden ser susceptibles de la acción pública de nulidad contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A, la cual puede instaurar cualquier ciudadano para cuestionar tales actos administrativos de carácter general.

En consecuencia, debe precisarse, que el acto administrativo que aquí se analiza puede demandarse en acción de nulidad posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por cuanto, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

### **3. Del Estado de Excepción.**

Desde los orígenes de la República siempre ha habido la idea que en momentos de crisis es necesario fortalecer los poderes del Presidente, así, los estados de excepción constitucional surgen como respuesta a tales circunstancias, como un mecanismo jurídico en virtud de la cual los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, pueden ser afectados, suspendidos o restringidos en su ejercicio, cuando concurra alguna causal que justifique tomar esta medida y se declare por la autoridades lo que la propia Constitución señale.

Así, la Constitución Política en su Título VII, Capítulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a tres situaciones particulares, en las cuales el Presidente de la República con la firma de todos de sus ministros, puede declararla, las cuales son:

- i) *Estado de Guerra Exterior.*** En aquellos eventos en que exista amenaza seria y grave contra la soberanía nacional, previsto, para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.



- ii) **Estado de Conmoción Interior:** 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.
- iii) **Estado de Emergencia:** 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.

Esta figura jurídica, prevista en la Carta Política constituye un régimen especial concebido para afrontar escenarios de anormalidad institucional que demandan de medidas urgentes y extraordinarias en el actuar del Estado, dejando facultado al Presidente de la República para adelantar acciones y expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis, las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

En esta perspectiva, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, a través del **Decreto 417**, dispuso **declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario**, y a través del **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020** dispuso declarar nuevamente **Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de otros treinta (30) días calendario**, contados a partir de la vigencia de este decreto, mecanismo previsto en el artículo 215 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“**ARTICULO 215.** 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, **podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia** por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

***Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.***

***Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia**, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, **señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo**, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”.** (Negrilla y Subrayado de la Sala).

Como se extrae de la norma Constitucional, el estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, pero como todos los estados de excepción, se debe cumplir unos requisitos formales y materiales que la propia Carta Política prevé, tanto para los decretos declaratorios, como para los decretos legislativos que se expidan bajo su amparo.

Al respecto, del artículo 215 acabado de señalar se extraen como requisitos del Estado de Emergencia, entre otros, los siguientes: **i) Que su declaratoria debe ser suscrita por el Presidente de la República y todos sus ministros;** **ii) Que debe ser motivada, particularmente, en hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública;** **iii) Que puede ser declarado hasta por periodos de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario;** **iv) Que para su desarrollo podrán expedirse decretos con fuerza de ley, los cuales deben ser suscritos por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros;** **v) Que los decretos legislativos que se profieran deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus**

efectos, y referirse a **materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia**; **vi)** Puede establecerse nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente; **vii)** Debe señalarse el término dentro del cual el Gobierno va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Ahora bien, para el caso *sub examen* se tiene que a través de los **Decretos 417 del 17 de marzo de 2020** y **637 de 6 de mayo de 2020** el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debido a la grave situación de pandemia por el COVID-19. Se adujo que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, 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.

Además, que su propósito era limitar las posibilidades de propagación y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, siendo necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

La misma Organización Mundial de la Salud 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.

En consecuencia, que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

En razón a lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, mediante **Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020**, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

#### **4.- Los decretos legislativos.**

Tal denominación se le atribuye a los decretos dictados con ocasión de los estados de excepción, teniendo cada uno de ellos dos momentos normativos relevantes: *i)* La declaratoria del estado de excepción, que se hace por medio de un decreto legislativo y *ii)* La expedición de los distintos decretos legislativos que contienen las medidas necesarias para conjurar la situación planteada con el estado de excepción.

Tales decretos deben cumplir sustantivamente el requisito de la conexidad, es decir, deben referirse, o al estado de guerra, o a la grave alteración del orden público, o a una situación de crisis económica, social o ecológica.

Como presupuesto de validez, los artículos 214-1 y 215 inciso segundo de la Constitución Política, imponen un requisito formal consistente en que **deben llevar la firma del Presidente y la de todos los ministros**, debiendo ser dictados durante la vigencia del estado de excepción al que se refieran y remitidos a la Corte Constitucional para su control, al día siguiente de su expedición.

Así entonces, a diferencia de los decretos leyes, los legislativos tienen por regla general control de constitucionalidad automático y excepcionalmente oficioso, puesto que, si el Gobierno faltare al deber de remisión, el Presidente de la Corte Constitucional deberá solicitar copia auténtica de los mismos a la Secretaría General de la Presidencia de la República, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiera sido publicado.

Los decretos legislativos que se dicten en estado de guerra exterior y de conmoción interior son transitorios, suspenden las leyes que sean incompatibles y rigen mientras dure el estado de excepción. En el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, su vigencia es indefinida hasta que el Congreso los modifique o derogue, excepto cuando se trate de nuevos tributos o de variación de los existentes, evento en el cual dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del 04 de mayo de

2020<sup>3</sup>, preciso las **características generales que detentan los decretos legislativos**, así:

*“- En cuanto a su forma*

**(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.**

*(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.*

**- Respecto de su contenido sustancial**

*Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

**(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis.** *Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.*

**- En lo relativo a su control**

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumpliera con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno 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.”*

Respecto a las características específicas de los decretos legislativos dictados por Emergencia Económica, Social y Ecológica, señaló:

**(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**

---

<sup>3</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, C.P. con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

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.” (Subraya la Sala).

## **5. Acto administrativo objeto de análisis. - Resolución N°. 016 del 28 de abril de 2020.**

En el *sub judice*, y de conformidad con lo analizado precedentemente, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima establecer, en primer lugar, los requisitos de procedencia del presente Medio de Control Inmediato de Legalidad respecto de la Resolución No 016 del 28 de abril de 2020 “*Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al Público*”; y en segundo lugar, en caso de ser procedente dicho control, efectuar el análisis formal y material de la legalidad de dicho acto administrativo.

### **5.1. Procedencia.**

Para que sea procedente el Control Inmediato de Legalidad respecto de la Resolución No 016 de 28 de abril de 2020, por parte de esta Corporación, se deben cumplir tres requisitos a saber: **i)** Que el acto sea expedido por una entidad territorial; **ii)** Que el acto sea de carácter general; y **iii)** Que él mismo provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

#### **5.1.1. Que el acto sea expedido por una entidad territorial.**

Resulta del caso precisar, tal y como lo ha señalado Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que *“las personerías municipales, organismo al cual pertenecen los personeros municipales, están dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, pues su función de vigilancia y control de las autoridades municipales demandan independencia del resto de instituciones que integran la administración local, por tal razón, si bien las personerías municipales forman parte del nivel local, por ser organismos de control del orden municipal, no pertenecen a la administración municipal”*.

Igualmente, conforme a lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994, el Personero Municipal obra como Ministerio Público, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, cumpliendo específicamente *“la labor de ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales y el ejercicio preferente de la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales”*, por lo tanto, se trata de una autoridad administrativa territorial dotada de potestad disciplinaria, autonomía administrativa y presupuestal.

Conforme a lo anterior, no cabe duda que nos encontramos frente a un acto administrativo expedido por el señor Personero Municipal de Ibagué – Tolima, como representante legal de tal autoridad administrativa territorial, cumpliéndose así con el primero de los requisitos.

#### **5.1.2. Que se trate de un acto de carácter general.**

El acto que se examina involucra medidas de contenido general, abstracto e impersonal en toda su circunscripción territorial, en aras de garantizar el orden público en esa población en virtud de la calamidad pública decretada en el municipio con ocasión del coronavirus COVID-19, luego se cumple también con este presupuesto.

#### **5.1.3. Que él acto provenga del ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Como consecuencia del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020, el 28 de marzo de 2020 fue expedido el Decreto Legislativo No. 491, con el cual facultó a las autoridades administrativas a suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales de su resorte, hasta tanto se supere la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; así mismo las habilitó para que la prestación de los servicios se realizara bajo la modalidad del trabajo en casa, utilizando las tecnologías

de la información y las comunicaciones con el fin de propiciar el distanciamiento social.

El Decreto 491 en sus artículos 3º y 6º dispuso:

***“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.***

*Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.*

*En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*

*En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Parágrafo. En ningún caso, 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 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.”*

**Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.**

*Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.*

*La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una*



*de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.*

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

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

*Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.*

*Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

*Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.”*

Conforme a lo dispuesto en el precitado Decreto, no cabe duda, que con la Resolución No. 016 del 28 de abril de 2020, el Personero Municipal de Valle de San Juan ejerció su función administrativa y concretamente desarrolló un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, cumpliéndose así, con el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo en el *sub lite* frente a tal disposición.

Resulta importante precisar, que si bien esta Corporación al realizar el estudio del Control de legalidad de otras resoluciones por medio de las cuales se suspendieron los términos de las actuaciones disciplinarias, concluyó que el mismo era improcedente, ello obedeció, a que el mismo no desarrolló ni reglamentó ningún Decreto Legislativo proferido en el marco del Estado de Excepción, indicándose que su expedición obedecía a las facultades ordinarias conferidas por el ordenamiento legal, no obstante, en el *sub examine*, a pesar de realizarse el estudio de un acto administrativo de similares contornos, el mismo deberá ser estudiado de fondo, pues como quedó establecido en precedencia se cumplieron a cabalidad los requisitos de procedencia del mismo, en tanto que al acto examinado fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante la declaratoria de Estado de Excepción.

## **6. Requisitos de forma y de fondo.**

Los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia. Además de los Decretos Legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales deben expedir los reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron.

En relación con los requisitos de forma se puede decir que el acto analizado fue suscrito por quien tenía la competencia para ello, esto es, el Personero Municipal de Valle de San Juan, como delegado del Ministerio Público y servidor público encargado de la garantía y protección de los derechos humanos, interés público y vigía de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas en la administración municipal, en virtud del mandato dispuesto en el artículo 169 de la Ley 136 de 1994 y en el artículo 178 de la Ley 136 de 1994.

Así mismo se advierte que la Resolución No 016 de 28 de abril de 2020, cuenta con los elementos tales como un número de identificación que permite individualizarlo, un nombre, la fecha de expedición, el señalamiento de las normas que confieren facultades a quien lo profiere, unas consideraciones y motivaciones que pretende amparar una unidad de materia al asunto que trata, una parte resolutive con un articulado debidamente enlistado mediante ordinales; por lo que es dable concluir, que la Resolución No 016 de 28 de abril de 2020, cumple con los requisitos de forma que le son exigibles, que, si bien no son sustanciales, deben ser satisfechos por toda autoridad que profiera un acto administrativo.

### **6.1. Conexidad de las medidas adoptadas en la Resolución analizada, con el decreto de declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional, derivada de la pandemia del COVID-19.**

La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo al Consejo de Estado y Tribunales Administrativos, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo.

Advierte esta Colegiatura que el Presidente de la República con todos sus Ministros, mediante Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional,

en donde se indicaron como motivos que justificaban dicha declaratoria, entre otros, los siguientes:

- La expansión en el territorio nacional de la enfermedad COVID-19 causada por un nuevo coronavirus, hecho que además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación del orden económico y social del país.
- La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.
- Se requieren adoptar por parte del Gobierno Nacional medidas inmediatas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, atendiendo oportunamente a los más afectados, tanto en materia sanitaria como en su situación económica.
- Las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales son insuficientes para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19, por lo que se considera forzoso adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de las circunstancias excepcionales que se presentan en todo el territorio nacional.
- Las medidas de rango legislativo – decretos ley – propias del estado de emergencia, pretenden fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud y del ingreso de los colombianos para evitar una mayor propagación del COVID-19, y para mitigar y prevenir el impacto negativo de estas medidas de contención social sobre la economía del país.
- Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME.
- Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las

personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.
- Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.
- Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa
- Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- Acudir al procedimiento de contratación directa.

- Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor ·Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas –IVA.
- Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Así mismo, se advierte, que mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República con todos sus Ministros, volvió a declarar Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

*“Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.*

*Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país”.*

Bajo este mismo hilo conductor, el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 señaló que en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad COVID-19, se han tomado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, como medida para prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial, estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite

el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio; lo cual sin embargo encuentra un gran desafío, pues según cifras del Sistema Único de Información de Trámites - SUIT, a la fecha de expedición del Decreto se tenía un registro de 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Las anteriores conclusiones, condujeron a la adopción de la medida de ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Fueron estas mismas motivaciones las que sirvieron de sustento para la expedición de la Resolución No. 016 del 28 de abril de 2020 por parte del Personero Municipal de Valle de San Juan, con la que suspendió los términos de las actuaciones disciplinarias y la atención presencial al público hasta el 11 de mayo de 2020 inclusive.

De acuerdo a lo anterior, se observa, que el acto objeto de análisis desarrolla los objetivos dispuestos por el Gobierno Nacional en los Decretos 417, 637 y 491 de 2020; de manera que resulta conexo a las medidas que en materia administrativa y disciplinaria adoptó la autoridad nacional para hacer frente de forma eficiente a los impactos generados por la Pandemia Covid 19.

## **6.2. De La proporcionalidad y el carácter transitorio de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.**

Conforme lo indica el artículo 13 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

La medida adoptada en la pluricitada Resolución, le permite organizar un plan de trabajo en casa, restringiendo la atención presencial en las instalaciones de la entidad, así como la suspensión de los tiempos para resolver los procesos disciplinarios dadas las complejidades que genera el hecho de no contar con la totalidad de la información requerida para resolver, y la dificultad que se presenta para que partes participen y ejerzan de manera efectiva sus derechos fundamentales de defensa y contradicción. Su proporcionalidad, a juicio de la Colegiatura, se justifica en la necesidad moderar los impactos administrativos producto de la emergencia sanitaria en la población de Ibagué. Se consolida

entonces como un instrumento efectivo con el fin de enfrentar la situación de crisis sanitaria que aqueja el territorio nacional y a la generalidad del globo terráqueo.

Finalmente se evidencia que la medida es transitoria en tanto su vigencia se extendía hasta el 11 de mayo de 2020, fecha anterior a la finalización de los efectos de la emergencia sanitaria (30 de mayo de 2020), decretada inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, acatando las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Así las cosas, esta Corporación concluye que la Resolución objeto de análisis se ajusta en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ciñe a los criterios de competencia, conexidad, proporcionalidad y transitoriedad; motivo por el cual se declarará su 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 No. 016 del 28 de abril de 2020, expedida por el Personero Municipal de Valle de San Juan – Tolima, *“Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Valle de San Juan y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público”*, conforme las razones expuestas en parte considerativa de esta providencia.

**Segundo:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los aspectos puntualmente analizados, por lo que el acto administrativo aquí estudiado puede ser objeto de debate posterior de legalidad a través de los medios del control ordinarios contemplados para el efecto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**Tercero:** Por Secretaría comuníquese la presente decisión a las entidades vinculadas, y en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Notifíquese personalmente al Personero Municipal de Valle de San Juan.

**Cuarto:** En firme esta providencia, archívese el expediente, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada

por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y los acuerdos PCSJA20- 11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,



**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA**



**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**



**LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**



**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**



**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

  
**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

Firmado Por:

**JOSE ALETH RUIZ CASTRO**  
**MAGISTRADO**  
**MAGISTRADO - TRIBUNAL 006 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE IBAGUE-TOLIMA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **205b9459c663b333a6d94c962afda55d2ef6a3da0d3f3dbda61c3f80eda56fd8**

Documento generado en 29/01/2021 10:20:50 AM