

*República de Colombia*  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

**Magistrado Ponente.** Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ  
Ibagué, dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 73001-23-33-000-2020-00274-00

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN

Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR - TOLIMA

Acto administrativo: Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adopta en la administración municipal de Melgar las medidas de atención, prestación del servicio y protección laboral expedidas por el Presidente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020”*

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto 086 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se adopta en la administración municipal de Melgar las medidas de atención, prestación del servicio y protección laboral expedidas por el Presidente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020”*, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151 numeral 14<sup>1</sup> y el numeral 1º del artículo 185<sup>2</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**I. ANTECEDENTES**

1. El 7 de septiembre de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, el Decreto 086 del 31 de marzo de 2020 proveniente del Municipio de Melgar - Tolima.

2. Con providencia del 9 de septiembre de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto; ordenó la publicación de un aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web o sitio oficial del

---

<sup>1</sup> Artículo 151.- Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia  
(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos 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, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.”

<sup>2</sup> Trámite del control inmediato de legalidad de actos “Artículo 185 “ (...) 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la Sala Plena.”

Municipio de Melgar; invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a los Ministerios del Interior y de Salud a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto.

3. El 11 de noviembre de 2020 se surtieron las notificaciones personales a los vinculados, al Municipio de Melgar y al Procurador Judicial Delegado ante esta Corporación. El 17 de noviembre de 2020 se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. El Procurador 27 Judicial II Administrativo presentó concepto.

5. El 18 de enero de 2021 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

## II. TEXTO DEL DECRETO Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXPEDICIÓN

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Melgar, cuyo texto es el siguiente:

**EI ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR**, en pleno uso de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, en especial las conferidas por los artículos 1, 121, 122, 209, 211, 314 y 315, de la Constitución Política, la ley 136 de 1994: artículos 3, 91, 92, modificada por la ley 1551 de 2012, Decreto 488 del 27 de marzo de 2020, Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 y

### CONSIDERANDO

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

Que los artículos 314 y 315 numeral 3º ibidem, instituyen que el alcalde es el jefe de la administración local y el representante legal del municipio, a la vez tiene a su cargo la dirección de la acción administrativa del municipio; así como asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que la Ley 136 de 1994, en desarrollo de los postulados constitucionales determinó que corresponde al municipio administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley y, al alcalde, ejerce el poder disciplinario sobre los empleados oficiales bajo su dependencia.

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

Que, el artículo 29 ibídem señala que, el debido proceso aparte de ser un derecho fundamental tiene una formación compleja, pues dentro de este se incluye entre otros el derecho de defensa y de la doble instancia; además tiene aplicación horizontal y vertical en

forma ascendente y descendiente, lo cual lo convierte en la piedra angular del respeto y garantía de las formalidades propias de cada caso, sea administrativa y/o judicial.

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

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

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

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

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

Que en mérito de lo expuesto, este despacho,

#### DECRETA:

**ARTÍCULO PRIMERO.** La Administración Municipal del Municipio de Melgar, prestará sus servicios prioritariamente mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las

tecnologías de la información y las comunicaciones. Lo anterior, con el fin de evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Los Secretarios de Despacho, en el marco de su competencia y al interior de su cartera, establecerán cuáles servicios se deben prestar manera presencial, dada su naturaleza o complejidad. Estos servicios no podrán ofertarse en el término de aislamiento preventivo y obligatorio previsto por el presidente de la República en Decreto 457 de 2020.

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

**PARÁGRAFO TERCERO.** La oficina de sistemas adscrita a la secretaria General y de Gobierno, que tiene a su cargo todo lo relacionado con las Tecnologías de la Información, dará a conocer en la página web [www.melgar-tolima.gov.co](http://www.melgar-tolima.gov.co) los canales oficiales de comunicación e información, mediante los cuales se prestará el servicio, en especial, lo concerniente al registro y respuesta de las peticiones. Estos canales deberán ser de fácil ubicación por el ciudadano.

**PARÁGRAFO CUARTO.** En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del municipio que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. La Secretaría de Salud en conjunto con la Secretaría General y de Gobierno deberán garantizar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Los empleados o trabajadores de la Administración Municipal de Melgar, hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República, que hayan presentado una disminución de su ingreso mensual, podrán retirar cada mes de su cuenta de cesantías el monto que le permita compensar dicha reducción, con el fin de mantener su ingreso constante. Esta disposición aplica únicamente para retiros de los fondos administrados por Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantías de carácter privado. La presente disposición se aplicará en los términos del artículo tercero del decreto 488 del 27 de marzo de 2020 y demás normas que regulan el retiro de cesantías.

**ARTICULO TERCERO:** Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Presidente de la República, la Oficina de Talento Humano de la Administración Municipal, dará a conocer a los empleados o trabajadores, con al menos un (1) día de anticipación, la fecha a partir de la cual concederá las vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas. De igual manera el trabajador podrá solicitar en mismo plazo que se le conceda el disfrute de las vacaciones.

**ARTICULO CUARTO:** La notificación y comunicación de los actos administrativos que profiera la administración municipal deberá hacerse por medios electrónicos, hasta tanto permanezca vigente la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Para el efecto, en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

Cada Secretaría, Oficina y Departamento notificará o comunicará los actos administrativos a través de los correos electrónicos institucionales.

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

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

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

**ARTÍCULO SEPTIMO:** Los Secretarios, Jefes y Directores de la Alcaldía de Melgar, suscriban los actos administrativos mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Esta disposición se aplica solo durante el período de aislamiento preventivo obligatorio y siempre que no se cuente con firma digital. Cada Secretaría, Oficina y Departamento será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

**ARTÍCULO OCTAVO:** Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a la Administración Municipal de Melgar mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema

General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

**PARÁGRAFO.** Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de estos contratistas, la Secretaría de Hacienda diseñará un procedimiento que se ajuste a lo dispuesto en el presente decreto y en el Decreto Nacional 491 de 2020 y toda la normatividad dictada por razón de la emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia COVID-19.

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

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

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

### III. INTERVENCIONES

#### 3.1. Ministerio Público

En su escrito de intervención, el Procurador 163 Judicial II indicó que el Decreto 086 del 31 de marzo de 2020 desarrolla el Decreto legislativo 491 de la misma fecha, haciendo procedente el presente medio de control, para determinar su legalidad.

Frente al fondo del asunto precisó que tal acto administrativo no desconoce el ordenamiento jurídico superior, y desarrolla a cabalidad la norma nacional que le sirvió como fundamento.

### IV. CONSIDERACIONES

#### 4.1. De los estados de excepción.

La Constitución Política de 1991 consagra tres estados de excepción: el estado de guerra exterior (art. 212), el estado de conmoción interior (art. 213) y el estado de emergencia económica, social y ecológica (art. 215).

Los estados de excepción previstos en la Constitución son regímenes especiales concebidos para enfrentar situaciones de anormalidad institucional que requieren de medidas extraordinarias por parte de las autoridades estatales; al acudir a estos mecanismos de excepción, se produce una alteración del reparto ordinario de competencias normativas, como quiera que con su declaratoria el Presidente de la República queda habilitado para expedir normas con fuerza de ley orientadas a la conjuración de la crisis.

Este mecanismo está diseñado para otorgar al Gobierno las herramientas necesarias para hacer frente a aquellas situaciones de crisis respecto de las cuales los mecanismos ordinarios suministrados por el poder de policía resulten ineficaces. La Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de carácter excepcional, para alcanzar la salvaguarda de intereses superiores, permitiendo desde la limitación de algunos derechos fundamentales, hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una

relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.

Ahora bien, el Estado de Emergencia, como modalidad de estado de excepción, brinda instrumentos para conjurar situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. Específicamente el artículo 215 Superior señala:

*“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.*

**PARAGRAFO.** *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.*

Conforme al texto constitucional, para garantizar el buen uso del Estado de Emergencia, se deben cumplir unos requisitos formales y unos presupuestos materiales, predicables de los decretos declaratorios y de los decretos legislativos de desarrollo.

Es así que el Gobierno debe declarar la emergencia cuando sobrevengan 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; la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros; **los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia** y aunque se pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, estas medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Igualmente en contexto con la Ley 137 de 1997 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", se preserva la exigibilidad de ciertos derechos incluso durante los estados de excepción<sup>3</sup>, se proscribe la suspensión de derechos, la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y se prohíbe suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>4</sup>, o desmejorar los derechos

---

<sup>3</sup> Ley 137 de 1994, **Artículo 4°**. *Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados.*

*Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados.*

**Parágrafo 1.** *Garantía de la libre y pacífica actividad política. Los derechos a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, a formar parte de ellas, a participar en sus actividades legítimas y a hacer oposición, podrán ser ejercidos libremente dentro del respeto a la Constitución Política y sin recurrir a ninguna forma de violencia.*

**Parágrafo 2°.** *Para asegurar la efectividad del derecho a la paz, en ejercicio de las facultades derivadas del Estado de Conmoción Interior, se podrán expedir medidas exceptivas encaminadas a facilitar la reincorporación de delincuentes políticos a la vida civil y para remover obstáculos de índole administrativa, presupuestal o jurídica.*

<sup>4</sup> Ley 137 de 1994, Art. 15.

sociales de los trabajadores<sup>5</sup>.

#### **4.2. Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción**

Como se ha venido decantando, al amparo de los estados de excepción -incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: *i)* El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto-, y *ii)* todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo disponen los arts. 212 y 213 de la Constitución Política- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica.

El Honorable Consejo en reciente providencia del 4 de mayo de 2020 con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ<sup>6</sup>, tuvo oportunidad de referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, y ante la pertinencia para resolver el presente asunto, la Sala se permite transcribir:

##### ***“- 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***

---

<sup>5</sup> Constitución Política, Art. 215.

<sup>6</sup> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

*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.*

Y frente a las características específicas de los decretos legislativos, la Alta Corporación 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 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.”*

#### **4.3. Del control inmediato de legalidad**

El marco normativo que regula los estados de excepción, como lo mencionó nuestro órgano de cierre jurisdiccional en la providencia citada previamente, dispuso una serie de controles tanto de orden político<sup>7</sup> como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan, hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en

---

<sup>7</sup>Lo realiza el Congreso de la República 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.

los decretos legislativos proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario<sup>8</sup>.

Es así que, en lo referente al control jurídico, el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política establece que “*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 aquélla decida sobre su constitucionalidad...*”, motivo por el cual, tanto el control del decreto que declara el estado de excepción como de todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollen, corresponde a la Corte Constitucional.

Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales, expiden reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron. Estos actos administrativos son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que a la letra reza<sup>9</sup>:

*“Artículo 20. Control 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 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.”* (Subraya fuera del texto original)

En relación con los propósitos del anotado control automático de legalidad, la Corte Constitucional, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, concluyó<sup>10</sup>:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno*

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL.

<sup>9</sup> Disposición que a su vez fue replicada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo artículo 136.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994; Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

*Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (subrayas fuera del texto original).*

A partir de la claridad del canon legal en cita, se puede concluir que el control judicial excepcional debe cumplir los siguientes requisitos de procedibilidad:

- i)* Debe ser expedido por una autoridad del orden nacional, departamental o territorial (factor subjetivo de autoría).
- ii)* Debe tratarse de un acto administrativo de carácter general (factor de objeto).
- iii)* Debe ser dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un Decreto Legislativo expedido durante un estado de excepción (factor de motivación o causa).

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos<sup>11</sup>.

En igual sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha identificado las siguientes características en el control de legalidad que le corresponde a esta jurisdicción así<sup>12</sup>:

- 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 que desarrolla los decretos legislativos**. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

---

<sup>11</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 2 de noviembre de 1999; M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.
- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.-
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.
- Del 23 de noviembre de 2010, M.P. Ruth Stella Correa Palacio Rad.: 2010 – 00196.
- Del 23 de noviembre de 2010 M.P. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta, expediente No. 2010-00347

Igualmente ver los autos:

- Del 3 de abril de 2020 M.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00
- Del 21 de abril de 2020 M.P. JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00.
- Del 22 de abril de 2020 M.P. LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01166-0.
- Del 4 de mayo de 2020 M.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ radicación 11001-03-15-000-2020-01567-00.

<sup>12</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

**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 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 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.

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política y la ley<sup>13</sup>.

#### ***4.4. De la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid 19,***

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que a tal fecha 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.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social, en ejercicio de las facultades del 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»<sup>14</sup>, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADOSALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

<sup>14</sup> Prorrogada por las Resoluciones No. 844, 1462 y 2230 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social,

de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad y mitigar sus efectos.

Posteriormente, el señor presidente de la República junto con todos sus Ministros, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los colombianos y evitar una mayor propagación del COVID-19, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país. Según las consideraciones del Decreto en mención, las facultades fueron otorgadas concretamente para:

- ❖ 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.

#### **4.5. 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 Decreto 086 del 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Melgar, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

##### **4.5.1. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad**

- **Factor subjetivo de autoría (que sea expedido por una autoridad territorial).**

El multicitado acto fue expedido por el Alcalde del Municipio de Melgar, entidad territorial que integra el Departamento del Tolima, cumpliéndose así con el primer requisito de procedibilidad.

- **Factor de objeto.**

El acto administrativo allegado no tiene un destinatario específico, particular o concreto, sino que en él se define una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general en toda su circunscripción territorial, en aras de controlar la propagación del coronavirus COVID-19, cumpliéndose así con el 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 efecto, como consecuencia del Estado de Emergencia, 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 para que, entre otros aspectos, garantizara la prestación de los servicios a su cargo bajo la modalidad del trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones con el fin de propiciar el distanciamiento social, incluyendo a los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión (artículos 3 y 16); igualmente amplió los términos para atender las peticiones que se encontraran en curso o se radicaran durante la vigencia del estado de Emergencia Sanitaria (artículo 5); autorizó que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades que no contaran con firma digital, podían válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adoptaran, mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, según la disponibilidad de dichos medios (artículo 11).

Concretamente el Decreto 491 resolvió en los artículos 3, 5, 11 y 16:

***“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 5. Ampliación de términos para atender las peticiones.** *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 treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) 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 treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

**Parágrafo.** *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

**Artículo 11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones.** *Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.*

**Artículo 16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.** *Durante el período de*

*aislamiento preventivo obligatorio 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.*

*La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado.*

**Parágrafo.** *Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.”*

Significa lo anterior que con el Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Melgar ejerció su función administrativa y concretamente desarrolló un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, cumpliendo 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.

#### **4.5.2. De los requisitos formales y materiales del Decreto 086 del 31 de marzo de 2020.**

##### **- Competencia de la autoridad que lo expide**

El acto administrativo analizado aparece firmado por el Alcalde Municipal de Melgar – Tolima como jefe de la administración local, conforme lo dispone el artículo 84 de la Ley 136 de 1994, que a la letra reza:

*“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.”*

Así mismo encontramos que el ordenamiento constitucional y legal colombiano impone a los servidores públicos y concretamente a los Alcaldes una serie de responsabilidades con el fin de asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo. Los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política preceptúan:

*“ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política,*

*administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

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

**ARTICULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.*

**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

*1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

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

***3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)***

El 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” señala<sup>15</sup>:

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

*b) En relación con el orden público:*

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

*2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso (...)*

*d) En relación con la Administración Municipal:*

---

<sup>15</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

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

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.” (subraya fuera del texto original)

(...)” (Subraya la Sala)

El artículo 12 de la Ley 1523 de 2012<sup>16</sup> que menciona que los Gobernadores y Alcaldes, son “conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”.

El artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” que dispone:

**“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.

---

<sup>16</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

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)

Este marco normativo denota diáfano la competencia que ostenta el Alcalde Municipal de Melgar – Tolima para expedir los actos administrativos objeto de revisión en las presentes diligencias.

Adicionalmente, y aunque se trata de formalidades no sustanciales, se advierte que el Decreto *sub examine* tiene elementos que facilitan su individualización como son: número, fecha y el acápite que enuncia su objeto, la autoridad que lo expide, la identificación de las facultades que se ejercen, las consideraciones con unidad de materia al asunto que se trata y la parte resolutive.

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

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<sup>17</sup>.

De cara al *sub lite*, advierte la Colegiatura que el Presidente de la República con todos sus Ministros, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH Bogotá D. C., ocho (8) de julio de dos mil catorce (2014) Radicación numero: 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 2962 DE 2011.

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, teniendo en cuenta, entre otras, las siguientes consideraciones:

*“Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.*

*Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13,097 casos en el país<sup>3</sup>). En consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.*

(...)

### 3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

**Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.**

(...)

*Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis.*

- **Medidas**

(...)

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace 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.**” (Subraya fuera del texto original)*

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 tomarían medidas de orden público que implicaban 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 anterior, sin embargo, encontró 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.

Lo anterior impulsó la medida de ampliar los términos para resolver los derechos de petición que se encontraban en curso o que fueran presentados por los ciudadanos en el marco de la emergencia sanitaria decretada; así como la posibilidad de que las autoridades utilizaran la firma autógrafa, mecánica, digitalizada o escaneada en sus actos, providencias o decisiones, y como regla general la virtualidad como forma de prestación del servicio.

Fueron estas mismas motivaciones las que sirvieron de sustento para la expedición del Decreto 086 del 31 de marzo de 2020 por parte del Alcalde Municipal de Melgar, es decir, el acto materia de análisis en el sub lite desarrolla los objetivos dispuestos por el Gobierno Nacional en los Decretos 417 y 491 de 2020; de manera que resulta conexo a las medidas que en materia administrativa adoptó la autoridad nacional para hacer frente de forma eficiente a los impactos generados por la Pandemia Covid 19.

- ***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 el multicitado Decreto le permitió a la autoridad administrativa organizar un plan de trabajo en casa, restringiendo la atención presencial en las instalaciones de la entidad, así como la ampliación de los tiempos de respuesta a las peticiones elevadas y la facilidad para la suscripción de sus actos. Su proporcionalidad, a juicio de la Colegiatura, se justifica en la

necesidad morigerar 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.

Y finalmente se evidencia que la medida es transitoria en tanto su vigencia va hasta la finalización de los efectos de la emergencia sanitaria, decretada inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020<sup>18</sup>, acatando las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Así las cosas, la Colegiatura concluye que el Decreto objeto de análisis se aviene en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ajusta 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 del Decreto 086 del 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Melgar, “*Por medio del cual se adopta en la administración municipal de Melgar las medidas de atención, prestación del servicio y protección laboral expedidas por el Presidente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020*”, conforme las razones expuestas en parte considerativa de esta providencia.

**Segundo:** La presente decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa frente a los puntos 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 notifíquese la presente decisión al Alcalde Municipal de Melgar y 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, previas constancias de rigor y anotaciones en el Sistema Informático Justicia Siglo XXI.

---

<sup>18</sup> Prorrogada por las Resoluciones 844 del 26 de mayo de 2020, 1462 del 25 de agosto de 2020 y 2230 del 27 de noviembre de 2020 hasta el 28 de febrero de 2021.

Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada a través de medios electrónicos, en Sala de la fecha.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

  
**ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA**

  
**BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS**

  
**LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA**

  
**JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA**

Firmado Por:

**CARLOS ARTURO ARTURO MENDIETA RODRIGUEZ RODRIGUEZ**  
**MAGISTRADO**  
**MAGISTRADO DEL TRIBUNAL 4 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: **dc171f5e86f796c11e8d64eb6fd360b29cd58ac4656116e4600ac50cefb2ed34**

Documento generado en 19/02/2021 02:01:03 PM