

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**

**Magistrado Ponente.** Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ  
Ibagué, once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 73001-23-33-000-2020-00275-00

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

Autoridad que emite acto: ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR - TOLIMA

Acto administrativo: Decreto No. 093 del 13 de abril de 2020 *“Por medio del cual se suspenden términos judiciales en la administración municipal de Melgar, por motivos de emergencia sanitaria por el Covid 19”*

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad del Decreto 093 del 13 de abril de 2020 *“Por medio del cual se suspenden términos judiciales en la administración municipal de Melgar, por motivos de emergencia sanitaria por el Covid 19”*, 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 093 del 13 de abril 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 Municipio de Melgar; invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a

---

<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.”

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 Delegado ante la Corporación se abstuvo de emitir 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. 093 del 13 de abril de 2020, expedida por el Alcalde Municipal de Melgar, cuyo texto es el siguiente:

**“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS JUDICIALES EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE MELGAR, POR MOTIVOS DE EMERGENCIA SANITARIA POR EL COVID 19”**

**EL ALCALDE MUNICIPAL DE MELGAR DEPARTAMENTO DEL TOLIMA**

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 1° y 2° del Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y los numerales 1° y 7° del literal d) del artículo 91 de la ley 136 de 1994 y demás normas complementarias, y

### CONSIDERANDO

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de Marzo de 2020, declaro la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional.

Que por medio de Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de Marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura adopto medidas transitorias, como la suspensión de términos judiciales en todo el país desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 20 de marzo de 2020.

Que por medio de Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de Marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, proroga las medidas transitorias, como la suspensión de términos judiciales en todo el país desde el 21 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020.

Que por medio de Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de Abril de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, proroga las medidas transitorias, como la suspensión de términos judiciales en todo el país desde el 13 de abril de 2020 hasta el 26 de abril de 2020.

Que es de conocimiento público que el país se ha visto afectado en los últimos días con casos de la enfermedad denominada COVID-19, (CORONAVIRUS) catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia en salud pública de impacto mundial.

Las recomendaciones emitidas por el gobierno colombiano debido a la expansión de la pandemia COVID-19 han obligado a la rama judicial, las superintendencias y otras entidades públicas en Colombia a suspender los términos en sus procesos, así como a modificar la atención al público mientras se supera la emergencia generada por el virus en el país.

Que el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante Decreto Numero 460 Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en su **Artículo 1.** “Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la

2020 - 2023

protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.”

Que de igual forma el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 provee la necesidad de 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 de servicios (sic) público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

Que la función que desarrollan las comisarías de familia se enmarca en el deber de garantizar el derecho a una vida libre de violencias al interior de la familia y en el deber del de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar violencia contra la mujer, tanto en ámbito público como en el privado, establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», aprobada por Colombia mediante la ley 248 de 1995, así como en la obligación del Estado de adoptar todas medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad, en todo tiempo, a los derechos.

Que es necesario garantizar los derechos intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de la familia; los derechos los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado así como los mecanismos judiciales indispensables para protección de esos derechos.

Que los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres son derechos humanos y por lo tanto el estado colombiano está en la obligación de protegerlos en todo tiempo y garantizar acciones efectivas cuando los mismos sean vulnerados. Los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás y en toda actuación del Estado se debe garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos.

Que el Artículo 6 del decreto 491 de 2020. Establece: **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.

Que con el fin de Reforzar las medidas adoptadas en el Municipio de Melgar, así como seguir las directrices Impartidas por el Gobierno Nacional y Departamental, en aras de garantizar la salud de los funcionarios de la Administración Municipal, así como la de los usuarios del servicio prestado el Municipio de Melgar, se considera necesario acogerse a la suspensión de términos judiciales de que trata el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de Abril de 2020, exceptuando de tal medida al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN**, a la **COMISARIA DE FAMILIA Y SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL** pues a través de ellas se deben adelantar los procesos, sociales, de apoyo atención y contractuales, para superar la Calidad Publica y Urgencia Manifiesta Decretada en el Municipio de Melgar, y garantizar la efectiva atención de la población para enfrentar el Aislamiento Preventivo Obligatorio.

Que el Gobierno Nacional, Mediante Decreto No. 531 del 08 de Abril de 2020, impartió instrucciones para que el país continuara en aislamiento preventivo, desde el 13 de abril de 2020, hasta el 27 de abril de 2020, como medida para prevenir la propagación del COVID 19., y garantizar el Orden Público.

Que el aislamiento es la medida más eficaz para prevenir la propagación del COVID 19, y las entidades Nacionales, Departamentales y Municipales, deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la Salud y bienestar de todas las personas del territorio.

En virtud de lo anterior.

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER** los términos judiciales en las actuaciones administrativas, jurídicas y policivas, de la Administración Municipal, incluidos los Términos en los procesos y actuaciones en materia tributaria que adelanta la **SECRETARIA DE HACIENDA Y TESORERIA**, así como las audiencias y Comisiones Administrativas y Judiciales, que se tengan programadas por parte de cada una de las Dependencias de la Administración Municipal, a partir del 13 de abril de 2020 hasta el 27 de Abril de 2020.

**ARTICULO SEGUNDO; PRESTACION DEL SERVICIO**, La Comisaria de familia, deberá garantizar la prestación del Servicio de acuerdo con lo establecido, en el Artículo 1 del Decreto Nacional No. 460 del 22 de Marzo de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** El Departamento Administrativo de Contratación y La Secretaria de Desarrollo Social del Municipio de Melgar, desarrollaran sus labores, atendiendo las medidas necesarias de protección y cuidado anunciadas por la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO TERCERO:** Las demás actuaciones administrativas internas que se adelantan por parte de la Administración Municipal de Melgar se continuaran en su normalidad.

**ARTÍCULO CUARTO:** Al Término del presente Decreto se expedirán las decisiones sobre la continuidad de la presente medida.

**ARTÍCULO QUINTO:** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

### **III. INTERVENCIONES**

No se presentó ninguna intervención

## 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.*

**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 cumpliere 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 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.*

---

<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 Comoción 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.

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

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

*(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.*

**- Respetto 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.*

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 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 aquella 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*

---

<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.

<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 número: 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.

*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 enviaran 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 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>.

---

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

<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.-

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.

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

---

-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.

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 trasmisión, 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 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

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA 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,

- ❖ 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 093 del 13 de abril 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, como consecuencia 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 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.

Concretamente el Decreto 491 resolvió en su artículo 6º:

*“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.*~~<sup>15</sup>

*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.*

Significa lo anterior que con el Decreto No. 093 del 13 de abril 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 093 del 13 de abril de 2020.**

---

<sup>15</sup> Declarado inexecutable Sentencia de la Corte Constitucional C-242 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>16</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:*

**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>17</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:*

<sup>16</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>17</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.

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

Este marco normativo denota diáfanoamente la competencia que ostenta el Alcalde Municipal de Melgar – Tolima para expedir el acto administrativo 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>18</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 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.**

(...)

---

<sup>18</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 número: 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 2962 DE 2011.

*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 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, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del mismo; 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.

Lo anterior impulsó la medida de suspensión de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales y a su vez la expedición por parte del Alcalde Municipal de Melgar, del Decreto 093 de 2020.

Es decir, efectivamente el acto objeto de análisis 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 y disciplinaria adoptó la autoridad nacional para hacer frente de forma eficiente a los impactos generados por la Pandemia Covid 19.

También desarrolla los postulados contenidos en el artículo 1º del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, que ordena la prestación ininterrumpida del servicio en las Comisarías de Familia, así:

*“Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus 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 permite suspender a la administración municipal los tiempos para resolver las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, 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 morigerar los impactos administrativos producto de la emergencia sanitaria en la población de Melgar. 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 se prolongó solo hasta el 27 de abril de 2020, esto es, durante la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud, 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 0093 del 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Melgar, *“Por medio del cual se suspenden términos judiciales en la administración municipal de Melgar, por motivos de*

*emergencia sanitaria por el Covid 19*”, 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.

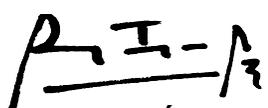
Conforme a las directrices de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante las cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada a través de medios electrónicos, en Sala de la fecha.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados,

**CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ**

**JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO**

  
**ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ 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: **fd390bed568630f39b8c3e4dc1637b9aa2c7e11e739c575773fa1ef15750484e**

Documento generado en 16/03/2021 08:57:48 AM