

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

### MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, seis (6) de abril de dos mil veintiuno (2021).

**RADICACIÓN:** 73001-23-33-000-2020-00468-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - ESTADO DE EXCEPCIÓN  
**AUTORIDAD:** PERSONERÍA MUNICIPAL DE FLANDES, TOLIMA  
**REFERENCIA:** Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020.  
**TEMA:** *“Por medio de la cual se prorrogan las medidas de contención en la Personería Municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y la restricción de atención presencial al público”.*

Surtido el trámite correspondiente, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima<sup>1</sup> a pronunciarse sobre el control automático de legalidad de la **Resolución número 029 del 1 de diciembre de 2020** *“Por medio de la cual se prorrogan las medidas de contención en la Personería Municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y la restricción de atención presencial al público”* proferida por la Personera Municipal de Flandes - Tolima, conforme lo consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151, numeral 14 y el numeral 1 del artículo 185 del C. de P. A. y de lo C. A., con fundamento en los razonamientos que se pasan a exponer.

#### ANTECEDENTES

El 9 de diciembre de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la Oficina Judicial Reparto, para estudio la Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020 proveniente de la Personera Municipal de Flandes, Tolima. Obra en el expediente acta individual de reparto del 1 de diciembre de 2020, en la que consta la asignación del expediente a este Despacho.

El 14 de diciembre de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto,

---

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

ordenando además que **1.** por Secretaría se fijara un aviso sobre la existencia del proceso por el término de 10 días, **2.** durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, **3.** publicar el aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con la inserción del auto admisorio y **4.** debido a las circunstancias de cuarentena obligatoria, se dispuso que se publicara en **a.** la página web del municipio de Flandes, **b.** de la Defensoría del Pueblo, Regional Tolima, y **c.** Personería municipal de Flandes.

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

El miércoles 16 de diciembre de 2020 se surtieron las notificaciones personales a la Presidencia de la República, a los Ministerios del Interior, Defensa Nacional, Justicia y del Derecho, de Salud, Transporte, y Hacienda y Crédito Público, así como a las universidades vinculadas. El 16 de diciembre de 2020 también se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Figura también en el expediente electrónico constancia expedida por la Secretaría del Tribunal Administrativo del Tolima en el sentido que el 16 de diciembre de 2020 se notificó electrónicamente el auto del 14 de diciembre de 2020 mediante el cual se admitió el trámite del presente medio de control (documento “010\_CONST NOTIFICACIÓN PERSONERIA CA 2020-468”)

Dentro del término de traslado no se recibieron conceptos.

El 9 de febrero de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

**Texto de la resolución y justificación de su expedición.**

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es el Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020 dictado por la Personera Municipal de Flandes, Tolima, cuyo texto es el siguiente:

*“Resolución No. 029  
(1 de diciembre de 2020)*

*“Por medio de la cual se prorrogan las medidas de contención en la Personería Municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y la restricción de atención presencial al público”*

*La Personera Municipal de Flandes,*

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

### CONSIDERANDO

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 'Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus'. Posteriormente mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 ordenó prorrogar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020. A través de la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 se ordenó prorrogar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de noviembre de 2020 y finalmente mediante Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020 se ordenó prorrogar la misma hasta el 28 de febrero de 2021.*

*Que el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, aplicable a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control y órganos autónomos, dispuso en el artículo 3 lo siguiente:*

*'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'*

*La ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud, dispone, en el artículo 5, que 'el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud', y señala, en su artículo 10, como deberes de las personas relacionadas con el derecho a la salud, los de 'propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad', 'atender oportunamente las recomendaciones formuladas en los programas de promoción y Prevención' y el de 'actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida o salud de las personas'.*

*Que a través del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, decretando el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. Posteriormente, el Decreto 1297 del 29 de septiembre de 2020 ordenó prorrogar la vigencia del Decreto*

*1168 del 25 de agosto de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de noviembre de 2020. De igual manera, el Decreto 1408 del 30 de octubre de 2020 Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 ´por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable´, prorrogado por el Decreto 1297 del 29 de septiembre de 2020 ´ordenó prorrogar la vigencia del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de diciembre de 2020 y finalmente el Decreto 1550 del 28 de noviembre de 2020 ordenó:*

*´Prorrogar la vigencia del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020 ´Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable´, que fuera prorrogado por los Decretos 1297 del 29 de septiembre de 2020 y 1408 del 30 de octubre de 2020, hasta las cero horas 800:00 a.m) del día 16 de enero de 2021´.*

*Que el artículo 8 del decreto 1168 del 25 de agosto de 2020 establece:*

*´Artículo 8. Teletrabajo y trabajo en caso. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en caso y otras similares´.*

*Que la Personería Municipal de Flandes expidió la Resolución No. 010 del 15 de julio de 2020 ´Por medio de la cual se adoptan medidas de contención en la Personería Municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y se establece la restricción de atención presencial al público´ la cual estableció la restricción de atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Personería Municipal de Flandes hasta el día 01 de agosto de 2020, entre otras disposiciones. Posteriormente, mediante la Resolución No. 012 del 31 de julio de 2020 se ordenó prorrogar dichas medidas hasta el 01 de septiembre de 2020, mediante la Resolución No. 020 del 01 de septiembre de 2020 se prorrogó hasta el día 30 de septiembre de 2020, a través de la Resolución No. 024 del 01 de octubre de 2020 se prorrogó hasta el 01 de noviembre de 2020 y finalmente la Resolución No. 025 del 30 de octubre de 2020 se prorrogó hasta el día 30 de noviembre de 2020.*

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 ´Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-29´ (Sic).*

*Que los Ministros de Trabajo y de Salud y Protección Social y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron la Circular Externa No. 100-009 de 2020 dirigido a los organismos y entidades del sector público, servidores públicos y contratistas del estado a través del cual presentan las acciones para la adaptación de las directrices desarrolladas en los Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020 y en la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta la vigencia de la emergencia sanitaria.*

*Que el Alcalde Municipal de Flandes expidió el Decreto No. 127 del 26 de noviembre de 2020 ´POR MEDIO DEL CUAL SE RESTRINGE LA ATENCIÓN AL PÚBLICO PRESENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE FLANDES TOLIMA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES´.*

*Que conforme a lo anterior, para la implementación de dichos protocolos y medidas de bioseguridad se requiere contar con los recursos financieros que permitan ejercer labores presenciales en forma segura para los empleados de la Personería Municipal de Flandes y los usuarios de la entidad y a la fecha esta Personería no cuenta con presupuesto para la adopción de los mismos.*

*Que de conformidad con las funciones propias de esta Personería, es posible que la atención presencial genere aglomeración de personas en las entidad generando alto riesgo de contagio.*

*Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario prorrogar la restricción de atención al público de manera presencial con el objetivo primordial de proteger a los empleados de la Personería Municipal, sus familias, usuarios y comunidad en general garantizando la continuidad en la prestación del servicio y el cumplimiento de cada una de las funciones de esta entidad y de sus funcionarios.*

*Que por lo anteriormente expuesto, la Personera Municipal de Flandes.*

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Prorrogar la restricción de atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Personería Municipal de Flandes hasta el día 18 de enero de 2021.*

**ARTICULO SEGUNDO:** *La Personería Municipal de Flandes seguirá atendiendo al público de manera constante y permanente bajo los siguientes lineamientos:*

*2.1 Se utilizarán medios virtuales y telefónicos de atención al público para atender los requerimientos de los ciudadanos en el cumplimiento de su función.*

*2.2. Dispóngase de la página web [www.personeriaflandes.gov.co](http://www.personeriaflandes.gov.co), los correos electrónicos [personeriaflandestol@gmail.com](mailto:personeriaflandestol@gmail.com), [personeria@personeriaflandes.gov.co](mailto:personeria@personeriaflandes.gov.co) y el número de celular 3127369346 como medios para la recepción de correspondencia, atención, asesoría, solicitudes de información, seguimientos y demás acciones pertinentes de competencia de esta Personería.*

**PARAGRAFO:** *Las decisiones adoptadas en el presente acto administrativo no suspenden ni limitan la prestación del servicio a cargo de esta Personería. Para tal efecto se deberá publicar un aviso en un lugar visible con los medios dispuestos para tal fin.*

**ARTICULO TERCERO:** *Se recibirá únicamente documentación física para radicación proveniente de las empresas de mensajería conforme a los horarios que se establezcan por las mismas para tal fin. Para tal efecto se deberán adoptar las medidas necesarias para evitar el contagio y propagación del COVID-19.*

**ARTICULO CUARTO:** *Los servidores públicos que conforman la Personería Municipal adoptarán de manera coordinada un plan de trabajo para que cada servidor continúe cumpliendo con sus funciones conforme al horario laboral establecido. Para tal efecto cuando la presencia de los mismos no sea indispensable en la sede de trabajo se autoriza el trabajo desde el lugar de su residencia de manera temporal sin que ello afecte el normal desarrollo de las funciones propias de la Personería y se acudirá a la entidad en los eventos que sea necesario para garantizar las funciones de la misma bajo estrictas medidas de bioseguridad.*

**PARAGRAFO:** *Esta disposición no significará que se labore bajo la modalidad de teletrabajo.*

**ARTICULO QUINTO:** *No se suspenderá la toma de declaraciones de víctimas del conflicto armado por hechos recientes, previa solicitud vía telefónica, correo electrónico o página web. La orientación jurídica a las víctimas se continuará realizando por los medios previamente relacionados.*

**ARTICULO SEXTO:** *Exhortar a los funcionarios de la Personería a cumplir con las medidas implementadas por las autoridades competentes en materia de prevención y mitigación del riesgo del virus COVID-19.*

**ARTICULO SEPTIMO:** *Lo ordenado por este acto administrativo será objeto de actualización o modificación según evolución y directivas relativas al COVID-19.*

**ARTICULO OCTAVO:** *Publíquese la presente resolución en la cartelera de la Personería Municipal y en todos los medios que sean posibles.*

**ARTÍCULO NOVENO:** *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación.*

*Dada en la Personería Municipal del Flandes, el primer (1) días del mes de diciembre del año dos mil veinte (2020).*

### **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ISLENA ROCIO HERRERA PEÑA**  
*Personera Municipal”.*

### **INTERVENCIONES**

No hubo intervenciones.

### **CONSIDERACIONES**

#### **Competencia.**

De conformidad con los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151 - 14- y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la Sentencia No. C-179 de 94 de la Corte Constitucional; la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima es competente, por el factor objetivo y funcional, en única instancia, para estudiar la legalidad de la **Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020** “*Por medio de la cual se prorrogan las medidas de contención en la Personería Municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y la restricción de atención presencial al público*” expedida por la Personera Municipal de Flandes, ya que el medio de control judicial nominado Control Inmediato de Legalidad, es procedente para examinar “*Las medidas de carácter general*”, “*que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa*” **y** “*como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”.

Por su parte, la señora Personera Municipal de Flandes - Tolima, expidió la Resolución No. 029 del 1 de diciembre del 2020; tal determinación, se basó en los Decretos

Legislativos **Nos. 491 del 28 de marzo de 2020**<sup>2</sup> que estableció medidas para todos los organismos y entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y **539 de abril 13**<sup>3</sup> que estableció en cabeza de las entidades territoriales la obligación de sujetarse a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social y vigilar el cumplimiento del mismo, expedidos por el Gobierno Nacional

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

### **De los Estados de excepción y de las Características de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción.**

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

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

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

---

<sup>2</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>3</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*

<sup>4</sup> Artículo 212 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>5</sup> Artículo 213 Ib.

*inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”<sup>6</sup>.*

La asunción de tareas legislativas por el Gobierno tiene dos controles básicos, **i.** el control político a cargo del Congreso de la República<sup>7</sup>, y **ii.** el control jurídico propiamente dicho, a cargo de la Corte Constitucional.

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

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

Las normas procesales son de orden público, la competencia y la jurisdicción desbordadas siempre son causales de nulidad de lo actuado en un proceso judicial - artículo 133 del C.G. del P.<sup>8</sup>-; nulidades que, por lo demás, son insaneables si afectan la función que se altera.

El juez, al expedir la sentencia, debe averiguar hasta dónde ha sido consciente de rituar sus asuntos de conformidad con los complejos laberintos que preceden a la decisión final; y obviamente, la competencia para dictar la sentencia es preliminar talanquera del bosquejo de dicha providencia.

Corolario de lo hasta aquí dicho es que el medio de control judicial nominado **Control Inmediato de Legalidad**, solo es procedente para examinar “Las medidas de carácter general”, “que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa” **y** “como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”; nada más, pero también, nada menos.

---

<sup>6</sup> Artículo 215 Ib.

<sup>7</sup> A través i. de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno o del Gobierno Nacional cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través ii. de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

<sup>8</sup> “Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia...”.



### **Escalamiento de excepciones de control judicial.**

El aislamiento social -voluntario u obligatorio- trajo por consecuencia la suspensión de muchas actividades de la comunidad, de entre ellas, la administración de justicia; ello implicó la suspensión de términos judiciales, y en principio, el órgano que administra la prestación del servicio esencial de administración de justicia solo exceptuó la actividad protectora de los derechos fundamentales a través de la acción de tutela y del habeas corpus<sup>9</sup>, -el sistema penal nunca se paralizó para los efectos de resolver peticiones de libertad-. Luego se amplió la excepción a los medios de control de Nulidad por inconstitucional y Nulidad<sup>10</sup> y en el día de nona, a casi toda la actividad judicial<sup>11</sup>.

Evidentemente la vía ordinaria permitiría ejercer plenamente el sistema de los controles entre las diferentes ramas del poder público establecidos en la Constitución; aunque, debe precisarse, no por la vía de control constitucional automático -control inmediato de legalidad-, sino por intervención de cualquier persona<sup>12</sup> o ciudadano<sup>13</sup>, instrumentos jurídicos que recién se volvieron a habilitar a la sociedad colombiana por el Acuerdo PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

---

<sup>9</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de marzo de 2020, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020.

<sup>10</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 26 de abril del 2020 y PCSJA20-11546 del pasado 25 de abril.

<sup>11</sup> C. S. de la J, A PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor*”.

<sup>12</sup> C. de P.A. y de lo C.A., “**ARTÍCULO 137. NULIDAD.** *Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*

*También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.*

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

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

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

<sup>13</sup> C. de P.A. y de lo C.A. “**ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** *Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.*

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

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

**El control inmediato de legalidad y sus normas habilitantes.**

Parece necesario que haya que repetirlo, los estados de excepción aluden al concepto jurídico político de orden público “*El régimen de libertades, suprema ratio del Estado de derecho, tiene como supuesto necesario la obediencia generalizada a las normas jurídicas que las confieren y las garantizan. A ese supuesto fáctico se le denomina orden público y su preservación es, entonces, antecedente obligado de la vigencia de las libertades. Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito, impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su propio criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación, entonces, estará constituido por el telos del Estado de derecho y éste, preciso es admitirlo, es también pasible de más de una valoración.*”<sup>14</sup>-, que en la doctrina de la Corte Constitucional<sup>15</sup>, implica, **i.** el responsable del orden público es el Presidente de la República, **ii.** los Gobernadores y Alcaldes, en esta materia, **iii.** son sus Agentes en cada circunscripción territorial; por lo tanto, en los estados de excepción, **iv.** las autoridades territoriales son jerárquicamente subalternos del Presidente de la República, **v.** deben cumplir estrictamente y sin extralimitación, los parámetros que el Ejecutivo nacional considera conveniente para conjurar la crisis, **vi.** los Gobernadores y Alcaldes no son pues, ruedas sueltas en el andamiaje institucional.

En desarrollo de la previsión tal, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*”, que por mandato superior debió ser examinada previamente por la Corte Constitucional en su condición de Guardiana de la Carta<sup>16</sup>; precisando en el artículo 20 del proyecto se previó “*Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*”. En ese mismo sentido, el control judicial en concreto fue desarrollado por los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, con los recovecos del artículo 185 Ib.

Por manera pues, la **Sentencia No. C-179 de 94**<sup>17</sup>, se encargó de describir doctrinalmente la institución jurídico política “*estados de excepción*”<sup>18</sup>; y evidenció

---

<sup>14</sup> Sentencia No. C-179/94.

<sup>15</sup> Sentencia C-179-94; ya glosada.

<sup>16</sup> Ref.: Expediente No. P.E. 002, Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara “*Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ; Sentencia del 13 abril de 1994.

<sup>17</sup> Ib.

<sup>18</sup> “ESTADOS DE EXCEPCIÓN-Justificación

*El derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción. Los Estados de*

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

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

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

Posteriormente, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>19</sup>, determinaron que le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, ejercer el *control inmediato de legalidad*; respecto de **i.** las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa territorial, **únicamente ejercidas ii.** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por ello delimitaron el procedimiento en su artículo 185 Ib.

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

Corolario de lo dicho es, **i.** una cosa es el decreto que declara el *“Estado de*

---

*excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.”*.

<sup>19</sup> (enero 18), promulgada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, <Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

*Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional<sup>20</sup>, **ii.** otra, muy distinta, son sendos decretos legislativos que el Gobierno<sup>21</sup> dicte para conjurar la crisis en materias específicas y concretas; así, **iii.** las normas que las autoridades territoriales pueden dictar al amparo de la institución, **iv.** son las específicamente determinadas por el Gobierno en cada caso concreto para conjurar la crisis del “*Estado de Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional, **v.** no otras.

Con el Consejo de Estado diríamos<sup>22</sup>, finalmente, respecto de las **características del C. I. de L.**, glosando su jurisprudencia del artículo 185 aludido, **i. su carácter jurisdiccional:** por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; **ii. es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional o Territorial, se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; **iii. es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; **iv. es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; **v. hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; **vi. el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, apego a la norma superior, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y **vii. es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que pueden ejercerse los medios de control ordinarios procedentes contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos.

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

---

<sup>20</sup> Competencia adscrita al Presidente de la República y los ministros del Despacho.

<sup>21</sup> Competencia adscrita al Presidente y al “*Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular*”, que en la descripción constitucional constituyen el “*Gobierno*”, de manera concurrente.

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

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

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

### Decretos legislativos.

Los Decretos legislativos<sup>23</sup> dictados dentro del Estado de excepción actual, son, entre otros, los Nos. 417 de marzo 17<sup>24</sup>; 434 de marzo 19<sup>25</sup>; 438 de marzo 19<sup>26</sup>; 439 de marzo 20<sup>27</sup>; 440 de marzo 20<sup>28</sup>; 441 de marzo 20<sup>29</sup>; 444 del 21 de marzo<sup>30</sup>; 458 del 22

<sup>23</sup> El Honorable Consejo de Estado, con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ tuvo oportunidad de precisar las características específicas de los decretos legislativos:

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

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

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

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

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

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

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

<sup>24</sup> *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.*

<sup>25</sup> *“Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RONEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social — RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional”.*

<sup>26</sup> *“Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020”.*

<sup>27</sup> *“Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea”.*

<sup>28</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.*

<sup>29</sup> *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”.*

de marzo<sup>31</sup>; 460 del 22 de marzo<sup>32</sup>; 461 de marzo 22<sup>33</sup>; 464 de marzo 23<sup>34</sup>; 467 de marzo 23<sup>35</sup>; 468 de 2020 de marzo 23<sup>36</sup>; 469 de marzo 23<sup>37</sup>; 470 de marzo 24<sup>38</sup>; 482 de marzo 26<sup>39</sup>; 491 de marzo 28<sup>40</sup>; 512 del 2 de abril<sup>41</sup>; 537 de abril 12<sup>42</sup>; 538 del 12 de abril<sup>43</sup>; 539 de abril 13<sup>44</sup>; 546 de abril 14<sup>45</sup>; 568 de abril 15<sup>46</sup>, 569 de abril 15<sup>47</sup>; 637 de

---

<sup>30</sup> “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>31</sup> “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>32</sup> “Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>33</sup> “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

<sup>34</sup> “Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”.

<sup>35</sup> “Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>36</sup> “Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

<sup>37</sup> “Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>38</sup> “Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>39</sup> “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

<sup>40</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>41</sup> “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

<sup>42</sup> “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>43</sup> “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>44</sup> “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

<sup>45</sup> “Por medio del cual se adoptan medidas para sustituir la pena de prisión y la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimientos penitenciarios y carcelarios por la prisión domiciliaria y la detención domiciliaria transitorias en el lugar de residencia a personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente al COVID-19, y se adoptan otras medidas para combatir el hacinamiento carcelario y prevenir y mitigar el riesgo de propagación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

mayo 6<sup>48</sup> y 688 de mayo 22 de 2020<sup>49</sup>, por lo tanto tienen las características descritas por el Consejo de Estado<sup>50</sup>.

### **El Decreto 417 de 2020, es legislativo.**

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

### **El Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020<sup>51</sup>.**

El Gobierno Nacional estableció algunas medidas para todos los organismos y entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para lo cual se determinó

1. prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones;
2. los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado no podrán suspender la prestación de los

---

<sup>46</sup> “*Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020*”.

<sup>47</sup> “*Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*”.

<sup>48</sup> “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

<sup>49</sup> “*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 de 2020*”.

<sup>50</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n.º 19, C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ; Auto interlocutorio del 4 de mayo de 2020, Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00, Temas: - Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. - Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. - El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad Covid-19. - Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura. - Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad. - Auto interlocutorio O-340-2020 1.

<sup>51</sup> “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

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

servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.;

3. la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización;

4. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción, las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los 20 días siguientes a su recepción y las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los 35 días siguientes a su recepción;

5. por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa;

6. para el reconocimiento en materia pensional y en aquellos casos en los que la normativa aplicable exija documento original o copia auténtica, bastará con la remisión de la copia simple de los documentos por vía electrónica;

7. no se exigirá el requisito de acreditación del certificado de invalidez para efectos del pago de las mesadas pensionales de invalidez de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -Fomag-;

8. el permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente hasta un mes más, contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social;

9. en la radicación de solicitudes de convocatoria y en el trámite de las conciliaciones que sean de competencia de la Procuraduría General de la Nación, se promoverán y privilegiarán los procedimientos no presenciales, de acuerdo con las instrucciones administrativas que imparta el Procurador General de la Nación, para lo cual se acudirá a las tecnologías de la comunicación y la información;

10. los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten, según el caso;

11. los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado;

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

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



pruebas;

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

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

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

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

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

#### **El Decreto legislativo 539 de abril 13 de 2020<sup>52</sup>.**

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

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

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

---

<sup>52</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

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

### Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020.

El Gobierno adoptó medidas con el fin de implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales a fin de agilizar los procesos judiciales, así como flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia.

Adoptó medidas adicionales a aspectos tales como:

- Uso de las tecnologías de la información.
- Deberes de los sujetos procesales.
- Acceso a los expedientes.
- Poderes en las actuaciones judiciales.
- Requisitos de la demanda.
- Trámite de las audiencias.
- Curso de las notificaciones judiciales.
- Modificación de la notificación por estado y traslado.
- Comunicaciones, oficios y despachos.

### Decretos nacionales ordinarios.

Los Decretos nacionales Nos. 418 del 18 de marzo<sup>53</sup>, 420 de marzo<sup>54</sup>, 457 del 22 de marzo<sup>55</sup>, 531 del 8 de abril<sup>56</sup>, 536 de abril<sup>57</sup>, 593 del 24 de abril<sup>58</sup> y 636 de mayo 6 de 2020<sup>59</sup>, entre otros, dictados en el curso del “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”-, **no son Decretos legislativos**, son meros decretos ordinarios o reglamentarios de las materias a las que aluden sus considerandos; y además de no serlos, son manifiestamente inconstitucionales como quiera que nacieron por fuera de las facultades extraordinarias que entrega la Constitución al Gobierno Nacional<sup>60</sup> durante los estados de excepción -artículo 215

---

<sup>53</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

<sup>54</sup> “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

<sup>55</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”

<sup>56</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

<sup>57</sup> “Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

<sup>58</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

<sup>59</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.

<sup>60</sup> Para que no se diga que la distinción es insustancial; el Constituyente del 91 explicó en su artículo 115, “El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

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

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

Y como si alguien no entendiera la diferencia, o la oteara como sutil y acaso inane precisión, el Constituyente se encargó de atestar “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el

Superior- y abordan temas que, teniendo reserva de ley<sup>61</sup>, solo es competencia del ejecutivo abordar estas temáticas como Decretos legislativos; por esta potísima razón, hay que distinguir las medidas adoptadas **i.** para conjurar la crisis sanitaria por la pandemia del Coronavirus Covid-19, especialmente en materia de aislamiento preventivo obligatorio, prohibición de la movilización, restricción a múltiples actividades productivas y de manufactura o intercambio de bienes y servicios, **ii.** con las medidas para desarrollar el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”.

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

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

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

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

---

*Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”.*

<sup>61</sup> El aislamiento limita fuertemente o suspende de facto derechos fundamentales centrales en un estado democrático, tales como la libre circulación (artículo 24 CP) en conexidad con el derecho al trabajo (artículo 25 CP), el derecho a la igualdad (artículo 13), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (artículo 16), las libertades de reunión (artículo 37), religión (artículo 19), asociación (artículo 38 CP), entre otros. Además, por la técnica mixta de reglamentar las leyes a las que se alude en sendas partes considerativas, restringen o nulitan temporalmente el ejercicio de artes o profesiones o actividades lícitas como el comercio y la industria y la prestación de servicios esenciales como la educación, la administración de justicia y tantas otros.

El Decreto 531 de 2020 se basó “*En ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016*” y además, en los artículos 2, el numeral 4 del artículo 189, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-; los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; la Ley Estatutaria 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud; las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, 450 del 17 de marzo de 2020 y 464 del 18 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; 453 del 18 marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Directivas 03 de 20 de marzo de 2020, 04 de 22 de marzo de 2020 y 06 de 25 de marzo de 2020 expedidas por el Ministerio de Educación Nacional; los Decretos 418 del 18 de marzo 2020, 439 del 20 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo del 2020; y otras normas anteriores a la declaratoria del Estado de emergencia; para ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, tomando muchas medidas de policía administrativa -seguridad, salubridad y tranquilidad-, tales como la limitación totalmente la libre circulación de personas en el territorio nacional, con excepciones, la Suspensión de transporte doméstico por vía aérea, la Prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

### **Del acto objeto de control inmediato de legalidad.**

En principio y desde noviembre de 2019, la humanidad empezó a sobrecogerse por los estragos de la pavorosa plaga clasificada como SARS-CoV-2 por las autoridades sanitarias mundiales de la OMS, causante de lo que se conoce como la enfermedad Covid-19 o popularmente “*coronavirus*”.

La crisis humanitaria sobreviniente era palpable desde los primeros indicios de la pandemia que se inició en el lejano oriente y que, más temprano que tarde, llegaría a nuestra patria.

Por tal menester,

1. El Presidente de la República y sus ministros expedieron el Decreto 417 de 2020<sup>62</sup>, el día 17 de marzo de 2020, por medio del cual decretó el “*Estado de*

---

<sup>62</sup> El Presidente de la República y los ministros del Despacho reconocieron, entre otras cosas:

“*Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia<sup>61</sup>, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.*

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

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

*Emergencia económico, social y ecológico*” en el territorio nacional y ordenó su promulgación que se surtió en el Diario Oficial 51.259; estableciendo entonces:

*“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”.*

Por su parte,

2. La Personera Municipal de Flandes, Tolima, expidió la Resolución No. 29 el 1 de diciembre de 2020.

La funcionaria estableció en el acto administrativo de la referencia las medidas que estimó necesarias para afrontar la crisis que describió, y dijo fundamentar su competencia *“En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y”*, así mismo, en el cúmulo normativo que el Gobierno Nacional explayó en los Decretos Legislativos **Nos. 491 del 28 de marzo de 2020<sup>63</sup> y 539 de abril 13<sup>64</sup>**; y también en la Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020<sup>65</sup>, Resolución número 844 del 26 de mayo de 2020<sup>66</sup>, Resolución número 1462 del 25 de agosto de 2020<sup>67</sup>, Resolución número 2230 del 27 de noviembre de 2020<sup>68</sup>, Resolución número 666 del 24 de abril de 2020<sup>69</sup> expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Ley Estatutaria número 1751 de 2015<sup>70</sup> Decreto número 1168 del 25 de agosto de 2020<sup>71</sup> expedida por el

---

<sup>63</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>64</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”.*

<sup>65</sup> *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.*

<sup>66</sup> *“Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>67</sup> *“Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la Covid-19, se modifican las Resoluciones 385 y 844 de 2020 y se dictan otras disposiciones”.*

<sup>68</sup> *“Por la cual se prorroga nuevamente la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la Covid-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020, modificada por la Resolución 1462 de 2020”.*

<sup>69</sup> *“Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”.*

<sup>70</sup> *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”.*

Gobierno Nacional, el Decreto número 1297 del 29 de septiembre de 2020<sup>72</sup>, el Decreto 1408 del 30 de octubre de 2020<sup>73</sup>, y Decreto 1550 del 28 de noviembre de 2020<sup>74</sup> expedidas por el Gobierno, Decreto número 127 del 26 de noviembre de 2020<sup>75</sup> expedida por el Alcalde municipal de Flandes, y en la parte resolutive definió:

1. Prorrogar la restricción de atención al público de manera presencial en las instalaciones de la Personería Municipal de Flandes hasta el 18 de enero de 2021
2. Establecer la atención al público de manera constante y permanente utilizando medios virtuales y telefónicos de atención al público para atender requerimientos de los ciudadanos, y disponer la página web, correos electrónicos y números telefónicos de la entidad como medios de recepción de correspondencia, atención y demás acciones de su competencia.
3. Ordenar recibir únicamente documentación física para radicación proveniente de las empresas de mensajería.
4. Establecer a los servidores públicos de dicha entidad adoptarán de manera coordinada un plan de trabajo para cumplimiento de sus funciones conforme al horario laboral establecido
5. No suspender la toma de declaraciones de víctimas de conflicto armado por hechos recientes.
6. Exhortar a los funcionarios de la Personería a cumplir con las medidas implementadas por las autoridades competentes en materia de prevención y mitigación del Covid-19.
7. Establecer que el acto rige a partir de la fecha de publicación.

### 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 la **Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020** “*Por medio de la cual se prorrogan las medidas de contención en la Personería municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y la restricción de atención presencial al público*” proferido por la Personera Municipal de Flandes - Tolima, para luego, y de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

---

<sup>71</sup> “*Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable*”.

<sup>72</sup> “*Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 ‘Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable’*”.

<sup>73</sup> “*Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 ‘Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable’, prorrogado por el Decreto 1297 del 29 de septiembre de 2020.*”

<sup>74</sup> “*Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 ‘Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable’, prorrogado por los Decretos 1297 del 29 de septiembre de 2020 y 1408 del 30 de octubre de 2020*”.

<sup>75</sup> “*Por medio del cual se restringe la atención al público presencial en la administración municipal de Flandes Tolima y se dictan otras disposiciones*”.

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

### **Factor subjetivo o de autoría.**

La **Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020** fue proferido por la Personera Municipal de Flandes - Tolima, que es una entidad territorial de la jurisdicción del Departamento del Tolima; ergo, el conocimiento de este control inmediato de legalidad, corresponde al Tribunal Administrativo del Tolima en Sala Plena, como los prescriben los artículos 215 de la Carta, 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 151-14 y 185 del C. de P.A. y de lo C.A. y de la **Sentencia No. C-179 de 94** de la Corte Constitucional. **Se cumple el primer presupuesto.**

### **Factor de objeto.**

Advierte la Sala que la Personera Municipal de Flandes adoptó una medida de carácter general en su dependencia, como uno de los mecanismos escogidos por el Gobierno Nacional para conjurar la contingencia epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19 e impedir la extensión de sus efectos; definiendo en su dependencia las directrices de una norma con fuerza de ley, en situación abstracta e impersonal, propia de un acto administrativo de carácter general, sin embargo, el acto objeto de estudio fue expedido el 1 de diciembre de 2020, es decir, de manera posterior al vencimiento de la segunda declaratoria de estado de excepción mediante Decreto legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 que declaró un estado de emergencia económica, social y ecológica por el término de treinta días, es decir, hasta el 6 de junio de 2020, motivo por el cual **no se allana al segundo presupuesto, por no haberse dictado** *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

Lo anterior releva a la Sala a estudiar el acto administrativo desde la perspectiva del factor de motivación o causa.

## **De los requisitos formales y materiales de la Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020.**

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

El acto administrativo analizado está suscrito por la Personera Municipal de Flandes como Jefe del Ministerio Público en el municipio, conforme lo dispone el artículo 169 de la Ley 136 de 1994<sup>76</sup>, que desarrolló el ordenamiento Superior - artículos 2, 209 y 315- y que impone a estos servidores públicos las responsabilidades consecuentes para asegurar la prestación de los diferentes servicios a su cargo -artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*<sup>77</sup>-

Y es que también es de la incumbencia funcional de la personera -artículo 178 de la Ley 136 de 1994<sup>78</sup>- *“Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.”* Al igual que

---

<sup>76</sup> *“Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.”*

<sup>77</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

<sup>78</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.

*“Defender los intereses de la sociedad.”* para lo cual tiene las competencias necesarias también para para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en su dependencia.

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

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

Es obvio que los Decretos legislativos **491 del 28 de marzo de 2020**<sup>79</sup> y **539 de abril 13**<sup>80</sup> fueron allanados en sus regulaciones normativas territoriales por la Personera Municipal de Flandes.

Éstas circunstancias afincadas en el aislamiento social obligatorio generó la imposibilidad de circulación e interacción social ordinaria y la abdicación de la lúdica humana para restringirse en el ejercicio de interacción social cuasi universal por la vía electrónica, lo cual explica una a una las medidas legislativas del Gobierno Nacional y su réplica territorial de las medidas macro para reorientar los recursos del presupuesto territorial para atender, principalmente, las competencias municipales en materia de salud; ninguna de las cuales se ofrece, a simple vista, como infractoras del orden constitucional y legal vigente.

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

Al rompe la Sala otea mecanismos de salubridad, moralidad, tranquilidad y seguridad en el texto y en el contexto del Decreto analizado; es la función de policía administrativa hecha realidad como configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses, inviolabilidad opuesta al legislador y al poder central como respeto a la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias, y la autodirección en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan; por manera pues, en términos de la Corte Constitucional<sup>81</sup>, significa el ejercicio de la simple distribución de

---

<sup>79</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>80</sup> *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”*

<sup>81</sup> Sentencia C-813-14 (Referencia: expediente D-10187, Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1355 de 1970 *“Por el cual se dictan normas sobre Policía”*, Demandante: Hamixon Leal Chilatra, Magistrada (e) Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ; Sentencia del 5 de noviembre de 2014).



competencias en distintos niveles territoriales bajo el amparo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

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

**Razones de la imposibilidad del control automático jurisdiccional sobre el acto administrativo sometido a consideración.**

i. Las actuaciones que el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos deben adelantar con ocasión del **control inmediato de legalidad**, se desarrollan con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*" y en los artículos 111 (num. 8), 136, 151 (num. 14) y 185 del C. de P.A. y de lo C.A.

ii. El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el medio de control inmediato de legalidad, establece que el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD se aborda única y exclusivamente sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, **pero cuando se hayan expedido durante los Estados de Excepción**, pues si ya no está vigente uno de estos estados, desaparecen un elemento normativo competencial de los Jueces.

iii. En estos casos -el examen del acto administrativo de la referencia-, cuando las medidas son adoptadas por fuera de la vigencia de un estado de excepción, pues obviamente la normalidad institucional impide el C.I. de L., porque se ha recobrado la plena regencia del ordenamiento jurídico, que sobre el poder normativo territorial, tiene al alcance del ciudadano i. la Simple nulidad, 2. La Nulidad y restablecimiento del derecho, 2. Las Objeciones y 3. Las Observaciones.

iv. la Constitución Política en su Título VII, Capítulo 6°, artículos 212 a 215 regula lo relacionado a los Estados de Excepción en la República de Colombia, refiriéndose puntualmente a La vigencia y regencia de cada uno de ellos.

v. - a. el Decreto legislativo 417, dispuso declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto, estado de anormalidad institucional que, en razón a su improvisación, fue prorrogado; y como los pañitos de agua tibia no sirvieron, como era previsible según cualquier informe de la OMS, b. el colectivo del Alto gobierno emitió el Decreto legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, que tuvo vigencia y regencia hasta el por el periodo de 30 días, es decir su vigencia se extendió hasta el 5 de mayo de 2020.

vi. En razón a 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. Tal emergencia fue prorrogada mediante las Resoluciones 844 del 26 de mayo de 2020, 1462 del 25 de agosto de 2020 y 2230 del 27 de noviembre de 2020; en razón de esta última, se encuentra vigente hasta el 28 de febrero de 2021.

Las Cortes, la doctrina y la simple racionalidad conceptual permiten distinguir el estado de emergencia sanitaria del estado de excepción.

vii. En regencia de uno de los estados de excepción, se expidió un Decreto legislativo que autorizó al Ministerio de Salud a regular muchas situaciones concernidas con la pandemia innumerable -Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020-; en razón a ello, se expedieron las Resoluciones No. 000666 y 000675 de 24 de abril de 2020, y 00001313 de 03 de agosto de 2020, proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

viii. el Acto administrativo objeto de análisis, - Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020 - fue expedido en época que ya no regía ninguno de los estados de excepción.

ix. Por lo tanto, no es posible examinar el acto administrativo de la referencia, porque al momento de su expedición no regía un estado de excepción sino un estado de emergencia sanitaria, no comprendido en los artículos 136, 151 (num. 14) y 185 del y del C. de P.A. y de lo C.A.

Queda a salvo, igualmente, el medio de control de Nulidad y restablecimiento del derecho<sup>82</sup> si se presentan las exigencias de sus elementos normativos.

### **Conclusión.**

Según lo dicho, el **control inmediato de legalidad** del mentado decreto, no puede acometerse con arreglo a las normas que regulan los estados de excepción, por lo reglado estricto de su ejercicio (artículos 215 Superior, 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, en la perspectiva doctrinal de la **Sentencia No. C-179-94**).

Por lo expuesto, se declarará la improcedencia del medio de **control inmediato de legalidad** para examinar legalidad del acto administrativo revisado a través del presente.

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 **IMPROCEDENCIA** del control inmediato de legalidad para examinar la **Resolución No. 029 del 1 de diciembre de 2020** “*Por medio de la cual se prorrogan las medidas de contención en la Personería Municipal de Flandes para limitar la expansión del Covid-19 y la restricción de atención presencial al público*”

---

<sup>82</sup> “**ARTÍCULO 138. NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.** *Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior.*

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

proferida por la Personera Municipal de Flandes - Tolima.

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

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

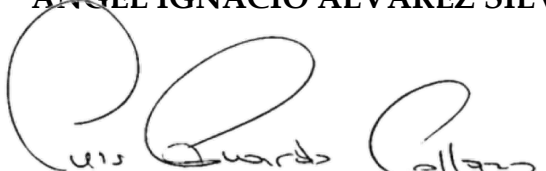
**CUARTO:** En firme esta providencia, archívese el expediente conforme al reglamento del Sistema Informático Justicia Siglo XXI.


**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Los Magistrados<sup>83</sup>,

  
ÁNGEL IGNACIO ÁLVAREZ SILVA

  
BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

  
LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

  
CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

  
JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

<sup>83</sup> NOTA ACLARATORIA: La Providencia se tramitó y suscribió por los canales electrónicos oficiales de los Despachos de los Magistrados que integran la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Tolima y de la misma manera fue firmada y notificada.

**Firmado Por:**

**JOSE ANDRES ROJAS VILLA  
MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO ESCRITO SECCION PRIMERA 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: **1cd94d4830cf1e7ca1149a0f5ef7dff8a11f22a8c10380f9d50cb64d924c57b4**

Documento generado en 16/04/2021 04:57:07 PM