

República de Colombia
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA
Magistrado Ponente. Dr. CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

Ibagué, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: CA-00241
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – ESTADO DE EXCEPCIÓN
Autoridad que emite acto: PERSONERO MUNICIPAL DE IBAGUÉ- TOLIMA
Acto administrativo: Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020 *“Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Ibagué y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público”*

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Tolima a realizar el control automático de legalidad de la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020 *“Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Ibagué y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público”*, conforme lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 151 numeral 14¹ y el numeral 1^o del artículo 185² del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de mayo de 2020 fue recibido vía correo electrónico de la oficina judicial reparto para estudio, la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020 proveniente del Municipio de Ibagué - Tolima (secuencia 863).
2. Con providencia del 12 de mayo de 2020 esta Corporación avocó conocimiento del asunto; ordenó la publicación de un aviso en el sitio web de la

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

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.”

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

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web o sitio oficial de la Personería de Ibagué; invitó a las entidades públicas, organizaciones privadas, a expertos sobre la materia, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a los Ministerios del Interior, de Salud y de Hacienda a que presentaran sus conceptos. Igualmente se solicitó a la entidad territorial que allegara todos los antecedentes administrativos; y finalmente se dispuso correr traslado al Ministerio Público para emitir concepto.

3. El 13 de mayo de 2020 se surtieron las notificaciones personales a los vinculados, a la Personería de Ibagué y al Procurador Judicial Delegado ante esta Corporación. En la misma fecha se adelantó la publicación del aviso en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

4. El Procurador 27 Judicial II Administrativo presentó concepto.

5. El 11 de junio de 2020 el expediente pasó al Despacho para elaborar proyecto de fallo.

II. TEXTO DE LA RESOLUCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE SU EXPEDICIÓN

El acto objeto del presente control inmediato de legalidad es la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020, expedida por el Personero Municipal de Ibagué, cuyo texto es el siguiente:

“Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Ibagué y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público.

EL PERSONERO MUNICIPAL DE IBAGUÉ

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

CONSIDERANDO

Que, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario.

Que, a través del Decreto Legislativo No. 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, en comunicado de prensa de fecha 6 de abril de 2020, el señor Presidente de la República anunció que el aislamiento preventivo obligatorio se mantiene hasta el día 26 de abril a las 11:59 p.m.

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

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

Que, igualmente, la Personería Municipal de Ibagué a través de Resolución No. 105 del 20 de marzo de 2020 resolvió suspender los términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal de Ibagué a partir del 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020.

Que, mediante el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional facultó a los órganos de control para disponer mediante acto administrativo la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas. De la misma manera, se estableció que “la suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

Que, así mismo, la Personería Municipal de Ibagué a través de la Resolución No. 109 del 7 de abril de 2020 dispuso ampliar la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Ibagué, hasta el 26 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público, entre ellas, establecer las actuaciones exceptuadas de la suspensión de términos ordenada.

Que el Ministerio del Interior, a través del Decreto N. 593 de 24 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, como consecuencia de lo anterior, el Procurador General de la Nación mediante la Resolución No. 0184 del 24 de abril de 2020 dispuso la prórroga de la suspensión de términos, en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación, hasta el lunes once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), inclusive.

Que, ante ese panorama se hace necesario nuevamente prorrogar la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería

Municipal de Ibagué, y disponer restricción de atención presencial en las instalaciones de la entidad.

Que, por lo anteriormente expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. - *Prorroga. Prorrogar la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal de Ibagué hasta el lunes once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), inclusive.*

PARÁGRAFO.- *La presente disposición no deroga lo dispuesto en la Resolución 109 del 7 de abril del 2020, la cual sigue vigente para las actuaciones allí señaladas.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Suspender la atención al público. Suspéndase en las instalaciones de la Personería municipal hasta el día once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), inclusive, la atención al público de manera presencial. La atención se seguirá prestando a través de los correos electrónicos vigilanciaadministrativa@personeriadeibague.gov.co despacho@personeriadeibague.gov.co, y el abonado celular 3103250867.*

ARTÍCULO SEXTO (sic): *Vigencia y derogatoria. La presente Resolución rige a partir de su expedición y surte efectos desde su publicación.”*

III. INTERVENCIONES

3.1. Ministerio Público

En su escrito de intervención, el Procurador 27 Judicial II señaló que el artículo segundo de la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020, expedida por el Personero Municipal de Ibagué, a través del cual dispuso la suspensión de la atención al público, no es pasible del medio de control inmediato de legalidad, ya que no desarrolla un Decreto Legislativo como consecuencia del Estado de Emergencia Social, Económica, y Ecológica dispuesto por el Gobierno Nacional, como sí lo hace el artículo primero del mentado acto administrativo que suspendió los términos en las actuaciones disciplinarias a cargo de la Personería Municipal de Ibagué.

Con relación artículo segundo concretamente señaló que los procedimientos administrativos de carácter disciplinario se encuentran debidamente reglados en la Ley 734 de 2002 y las autoridades públicas, sean nacionales o territoriales no tienen la facultad para disminuirlos y/o simplificarlos o suspender ni los procedimientos ni los términos procesales consagrados en la Ley.

Expuso que lo dispuesto en el inciso octavo del artículo 118 del Código General del Proceso, es aplicable a los procedimientos administrativos en virtud del principio de integración normativa, derivado de entre otras normas de los numerales 1, 11 a 13 del artículo 3, y los artículos 34, 41 y 306 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 21 de la Ley 734 de 2002 o Código Único Disciplinario.

De esta manera refiere que según lo dispuesto en el inciso octavo del artículo 118 del Código General del Proceso, los días de vacancia y aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrada la entidad que tramita el procedimiento administrativo; se suspenderán los términos por el tiempo en que dure dicha situación.

En este sentido precisó que si bien no se evidencia la existencia de vacancia en la Personería Municipal de Ibagué y/o el cierre de la entidad, es de público conocimiento las restricciones a nivel nacional para la movilización de las personas en la realización de sus actividades cotidianas, que se establecieron en los Decretos Nacionales: 420 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 y el 593 del 24 de abril de 2020; igualmente se tiene que a nivel local el alcalde municipal de Ibagué ha expedido varios decretos, mediante los cuales se decreta el aislamiento obligatorio en el municipio de Ibagué.

Así las cosas, para el agente del Ministerio Público se cumplen los supuestos establecidos en el inciso octavo del artículo 118 del Código General del Proceso, para la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas disciplinarias que adelanta la Personería Municipal de Ibagué, sumado al hecho que el 28 de marzo de 2020 se expidió el Decreto Legislativo 491, mediante el cual en su artículo 6, autoriza a las autoridades a decretar la suspensión total o parcial de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

A su juicio, es claro que el artículo primero de la Resolución 115 del 27 de abril de 2020, expedida por el Personero Municipal de Ibagué, desarrolla los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020. Atendiendo al tenor de la norma habilitante. Por lo cual se encuentra conforme a derecho.

Finalmente frente al elemento de temporalidad de la medida, indicó que la prórroga de la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias en curso a cargo de la Personería Municipal, respecto a las decisiones y actuaciones que requieran la participación de los sujetos procesales y notificación personal, tiene vigencia hasta el 11 de mayo de 2020, con ocasión a la pandemia del coronavirus COVID-19. Es decir, establece el límite temporal final de la medida; de lo cual se tiene que la norma objeto de control cumple con el requisito de temporalidad.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. De los estados de excepción.

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

Los estados de excepción previstos en la Constitución son regímenes especiales concebidos para enfrentar situaciones de anormalidad institucional que requieren de medidas extraordinarias por parte de las autoridades estatales; al acudir a estos mecanismos de excepción, se produce una alteración del reparto ordinario

de competencias normativas, como quiera que con su declaratoria el Presidente de la República queda habilitado para expedir normas con fuerza de ley orientadas a la conjuración de la crisis.

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

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

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

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

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

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en

aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

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

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

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

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

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

Es así que el Gobierno debe declarar la emergencia cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país; la declaratoria de emergencia debe limitarse a periodos hasta de treinta días y un acumulado de hasta noventa en el año calendario; y se impone que la declaratoria y los decretos de desarrollo no sean suscritos solamente por el Presidente, sino también, por todos sus ministros; **los decretos que se expidan en virtud de dicha declaratoria deben referirse a materias directa y específicamente relacionadas con el estado de emergencia** y aunque se pueden establecer nuevos tributos o modificar los existentes, estas medidas dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Igualmente en contexto con la Ley 137 de 1997 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", se preserva la exigibilidad de ciertos derechos incluso durante los estados de excepción³, se proscribe la suspensión de derechos, la

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

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

interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, y se prohíbe suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento⁴, o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores⁵.

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

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

El Honorable Consejo en reciente providencia del 4 de mayo de 2020 con ponencia del Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ⁶, tuvo oportunidad de referirse a las características generales que detentan los decretos legislativos, y ante la pertinencia para resolver el presente asunto, la Sala se permite transcribir:

“- En cuanto a su forma

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

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

- Respecto de su contenido sustancial

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

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por

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

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

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

⁴ Ley 137 de 1994, Art. 15.

⁵ Constitución Política, Art. 215.

⁶ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01567-00.

períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

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

- En lo relativo a su control

Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:

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

(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

Y frente a las características específicas de los decretos legislativos, la Alta Corporación señaló:

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

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

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

(a) En aquellas materias que son de iniciativa legislativa del presidente, la derogación, modificación o adición de los decretos legislativos de emergencia, por parte del Congreso, solo es posible durante el año siguiente a la declaración de emergencia. (b) En las materias que los congresistas pueden tener iniciativa legislativa, el Congreso podrá ejercer en todo tiempo dicha facultad.

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

4.3. Del control inmediato de legalidad

El marco normativo que regula los estados de excepción, como lo mencionó nuestro órgano de cierre jurisdiccional en la providencia citada previamente, dispuso una serie de controles tanto de orden político⁷ como de tipo jurídico, a los cuales deben someterse desde la decisión mediante la cual se produce la declaración del estado excepcional, pasando por los decretos legislativos que lo desarrollan, hasta las determinaciones adoptadas por otras autoridades con el fin de concretar, en cuanto ello resultare necesario, los cursos de acción trazados en los decretos legislativos proferidos al amparo de las facultades derivadas de la invocación del régimen extraordinario⁸.

Es así que, en lo referente al control jurídico, el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política establece que *“El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad...”*, motivo por el cual, tanto el control del decreto que declara el estado de excepción como de todos aquellos decretos legislativos que lo desarrollen, corresponde a la Corte Constitucional.

Además de los decretos legislativos que le siguen al que declara un estado de excepción, las autoridades nacionales y territoriales, expiden reglamentos para hacer aún más concretas las medidas implementadas por el Gobierno Nacional, en aras de superar las circunstancias que lo provocaron. Estos actos administrativos son objeto de control de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que a la letra reza⁹:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” (Subraya fuera del texto original)

En relación con los propósitos del anotado control automático de legalidad, la Corte Constitucional, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, concluyó¹⁰:

⁷Lo realiza el Congreso de la República a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.

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

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

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

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

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

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

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

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad frente al acto administrativo estudiado, pues a falta de alguno, el mecanismo de revisión resultaría improcedente, dado que es un control taxativo. A esta conclusión igualmente ha arribado de manera pacífica y reiterada la Sala Plena del Honorable Consejo de Estado en múltiples pronunciamientos¹¹.

¹¹ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

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

Igualmente ver los autos:

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

En igual sentido, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha identificado las siguientes características en el control de legalidad que le corresponde a esta jurisdicción así¹²:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos **proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos legislativos**. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política y la ley¹³.

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

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, esencialmente por la

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

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

velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que a tal fecha a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

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

- ❖ Disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización, del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales, a título de préstamo o cualquier otro que requiera,

- ❖ La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME;

- ❖ Implementar la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal, y permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República

- ❖ Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- ❖ Crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

- ❖ Adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal y aquellas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.
- ❖ Implementar las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular para otorgar beneficios tributarios y financieros.
- ❖ Buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.
- ❖ Fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones.
- ❖ Expedir normas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- ❖ Expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.
- ❖ Expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa
- ❖ Flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.
- ❖ Acudir al procedimiento de contratación directa.
- ❖ Autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.
- ❖ Modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.
- ❖ Adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

4.5. Caso concreto

Descendiendo al *sub examine*, corresponde a la Sala Plena verificar, en primer lugar, los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad frente a la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020 expedida por el Personero Municipal de Ibagué, para luego, de superarse tal examen, adelantar el estudio formal y material del acto administrativo.

4.5.1. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

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

En el caso en concreto, resulta pertinente recordar que, tal como lo ha señalado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado¹⁴, *“las personerías municipales, organismo al cual pertenecen los personeros municipales, están dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, pues su función de vigilancia y control de las autoridades municipales demandan independencia del resto de instituciones que integran la administración local, por tal razón, si bien las personerías municipales forman parte del nivel local, por ser organismos de control del orden municipal, no pertenecen a la administración municipal”*,

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

Bajo este panorama, indudablemente nos encontramos ante un acto administrativo expedido por el señor Personero Municipal de Ibagué – Tolima, como representante legal de tal autoridad administrativa territorial, cumpliéndose así con el primer presupuesto.

- **Factor de objeto.**

El acto administrativo allegado no tiene un destinatario específico, particular o concreto, sino que en él se define una situación abstracta e impersonal propia de un acto administrativo de carácter general en toda su circunscripción territorial, en aras de garantizar el orden público con ocasión del coronavirus COVID-19, cumpliéndose así con el segundo presupuesto.

- **Factor de motivación o causa.**

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

En efecto, como consecuencia del Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional declarado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020, el 28 de marzo de 2020 fue expedido el Decreto Legislativo

¹⁴ Concepto del 19 de septiembre 2017 Rad. No.: 11001-03-06-000-2016-00223-00(2321)

No. 491, con el cual facultó a las autoridades administrativas a suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales de su resorte, hasta tanto se supere la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; así mismo las habilitó para que la prestación de los servicios se realizara bajo la modalidad del trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones con el fin de propiciar el distanciamiento social.

Concretamente el Decreto 491 resolvió en los artículos 3º y 6º:

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

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

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

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

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.”

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

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

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en

algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

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

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

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

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

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

Significa lo anterior que con la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020, el Personero Municipal de Ibagué ejerció su función administrativa y concretamente desarrolló un decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, cumpliendo con el tercer presupuesto de procedibilidad, motivo por el cual es procedente adelantar el examen de fondo en el *sub lite* frente a tal disposición.

4.5.2. De los requisitos formales y materiales de la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020.

- Competencia de la autoridad que lo expide

El acto administrativo analizado aparece firmado por el Personero Municipal de Ibagué, como delegado del Ministerio Público y servidor público encargado de la garantía y protección de los derechos humanos, interés público y vigía de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas en la administración municipal, en virtud del mandato dispuesto en el artículo 169 de la Ley 136 de 1994.

Dentro de sus funciones encontramos las siguientes (artículo 178 Ley 136 de 1994):

“ARTÍCULO 178. FUNCIONES. *El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes:*

1. 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.

2. Defender los intereses de la sociedad.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.

Las apelaciones contra las decisiones del personero en ejercicio de la función disciplinaria, serán competencia de los procuradores departamentales.

5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.

9. Rendir anualmente informe de su gestión al Concejo.

10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.

11. Presentar al Concejo proyectos de acuerdo sobre materia de su competencia.

12. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

13. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

14. Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

15. Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los Derechos Humanos, y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes.

16. Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.

17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

18. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

El poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los concejales y del contralor.

Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los personeros.

La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia a que se refiere este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito.

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.

20. Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.

21. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

23. Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.

24. Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, así como las normas jurídicas vigentes.

25. Coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente, así como ejercer las acciones constitucionales y legales correspondientes con el fin de garantizar su efectivo cuidado.

26. Delegar en los judicantes adscritos a su despacho, temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto conforme a la ley 1448 de 2011 y su intervención en procesos especiales de saneamiento de títulos que conlleven la llamada falsa tradición y titulación de la posesión material de inmuebles.” (Subraya fuera del texto original)

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

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

mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

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

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

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

Este marco normativo en concurrencia con el ya citado artículos artículo 169 y 178 de la Ley 136 de 1994 denota diáfamanamente la competencia que ostenta el Personero Municipal de Ibagué – Tolima, como autoridad administrativa y disciplinaria, para expedir el acto administrativo objeto de revisión en las presentes diligencias.

Adicionalmente, y aunque se trata de formalidades no sustanciales, se advierte que la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020 tiene elementos que facilitan su individualización como son: número, fecha y el acápite que enuncia su objeto, la autoridad que lo expide, la identificación de las facultades que se ejercen, las consideraciones con unidad de materia al asunto que se trata y la parte resolutive.

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

La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo al Consejo de Estado y Tribunales Administrativos, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo¹⁵.

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

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

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

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

Que lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13,097 casos en el país³). En consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

(...)

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

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

(...)

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

- **Medidas**

(...)

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**” (Subraya fuera del texto original)*

Bajo este mismo hilo conductor, el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 señaló que en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad COVID-19, se han tomado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, como medida para prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial, estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio; lo cual sin embargo encuentra un gran desafío, pues según cifras del Sistema Único de Información de Trámites -SUIT, a la fecha de expedición del Decreto se tenía un registro de 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Lo anterior impulsó la medida de ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Fueron estas mismas motivaciones las que sirvieron de sustento para la expedición de la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020 por parte del Personero Municipal de Ibagué con la que suspendió los términos de las actuaciones disciplinarias y la atención presencial al público hasta el 11 de mayo de 2020 inclusive.

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

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

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

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

producto de la emergencia sanitaria en la población de Ibagué. Se consolida entonces como un instrumento efectivo con el fin de enfrentar la situación de crisis sanitaria que aqueja el territorio nacional y a la generalidad del globo terráqueo.

Y finalmente se evidencia que la medida es transitoria en tanto su vigencia va hasta el 11 de mayo de 2020, fecha anterior a la finalización de los efectos de la emergencia sanitaria (30 de mayo de 2020), decretada inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020¹⁶, acatando las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Así las cosas, la Colegiatura concluye que el Decreto objeto de análisis se aviene en términos generales al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, pues se ajusta los criterios de competencia, conexidad, proporcionalidad y transitoriedad; motivo por el cual se declarará su legalidad.

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

RESUELVE

Primero: Declarar la legalidad de la Resolución No. 115 del 27 de abril de 2020, expedida por el Personero Municipal de Ibagué – Tolima, “*Por medio de la cual se amplía la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias en la Personería Municipal de Ibagué y se dictan otras disposiciones relacionadas con la restricción de atención presencial al público*”, conforme las razones expuestas en parte considerativa de esta providencia.

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

Tercero: Por Secretaría notifíquese la presente decisión al Personero Municipal de Ibagué y al agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación. Igualmente comuníquese esta decisión en el portal *web* de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el portal habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura para los medios de control inmediatos de legalidad.

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

¹⁶ Prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020 mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

Conforme a las directrices del Gobierno Nacional establecidas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público, y los acuerdos PCSJA20- 11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 expedidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante los cuales se han tomado medidas por motivos de salubridad pública, la presente providencia fue discutida y aprobada por la Sala a través de correo electrónico y se notificará a los interesados por el mismo medio.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,

CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ

JOSÉ ALETH RUIZ CASTRO

ANGEL IGNACIO ALVAREZ SILVA

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS

LUÍS EDUARDO COLLAZOS OLAYA

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA