



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Plena-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S.: 100

Asunto: Sentencia de única instancia
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad
Radicación: 17001-23-33-000-2020-00093-00
Demandante: Municipio de La Dorada
Demandados: Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020
Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020

Aprobado en Sala Especial de Decisión, según consta en Acta n° 033 del 16 de junio de 2020

Manizales, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020).

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 6 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA¹, en concordancia con los artículos 136 y 151 (numeral 14) del mismo estatuto y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas procede a dictar sentencia en única instancia dentro del proceso de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Los decretos sometidos al medio de control inmediato de legalidad son los siguientes:

¹ En adelante, CPACA.

1. Decreto nº 225 del 26 de marzo de 2020

El 26 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de La Dorada expidió el Decreto nº 225, con el cual se “(...) SE ADOPTAN MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES E INSUMOS DE PRIMERA NECESIDAD EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE EL DECRETO 457 DE 2020”, concretadas en lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar la medida de “pico y cédula” para que un integrante mayor de edad, de cada familia del municipio pueda realizar las compras y abastecerse de alimentos y productos de aseo y aquellos que sean necesarios para su subsistencia, teniendo en cuenta el último número de su cédula:

DÍA DE LA SEMANA	CÉDULAS TERMINADAS EN:
LUNES	0 – 1
MARTES	4 – 5
MIÉRCOLES	8 – 9
JUEVES	2 – 3
VIERNES	6 – 7
SÁBADO	Ciudadanos de la zona rural
DOMINGO	Ciudadanos de la zona rural

Parágrafo Primero: El horario permitido para la adquisición de los bienes e insumos será el comprendido entre las 7 a.m. y 1 p.m.

Parágrafo Segundo: Los establecimientos y locales comercial (sic) de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas pueden seguir funcionando en el horario normal.

Para garantizar el abastecimiento de la población estos negocios podrán extender la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.

Parágrafo tercero: Las demás medidas adoptadas por el ejecutivo municipal y que no riñan con el presente artículo se mantienen vigentes siempre y cuando estén acorde con las disposiciones del gobierno nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que

sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO TERCERO: *Publicar el presente Decreto en la página web y ordenar la publicidad del mismo en los demás canales de comunicación con que cuenta la entidad.*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir del día lunes treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020) y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

El citado decreto fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 2353 de 2015, Decreto 417 de 2020, Decreto 418 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 440 de 2020, Resoluciones Nacionales n° 385 y 453 de marzo de 2020 y demás normas reglamentarias.

En la parte motiva del acto administrativo, el Alcalde de La Dorada hizo referencia a preceptos constitucionales relacionados con la obligación de las autoridades de proteger la vida y demás derechos de los habitantes del territorio nacional, y con el derecho fundamental a circular libremente.

Mencionó la problemática de la pandemia por el COVID-19, y las medidas adoptadas hasta esa fecha para contener y mitigar la propagación del virus. De igual manera, señaló las labores adelantadas por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo en cuanto a la evaluación de las medidas a adoptar frente a este grave riesgo a la salud pública.

El señor Alcalde de La Dorada señaló los decretos expedidos hasta esa fecha por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción decretado en el territorio nacional², relacionados con instrucciones en materia de orden público que deben ser acatadas por los gobernadores y alcaldes. Adicionalmente se refirió a aquellos decretos dictados por la administración municipal para la contención y mitigación del COVID-19.

Manifestó que ante el desacato de algunas personas a la orden de aislamiento preventivo obligatorio, era necesario adoptar mayores medidas de cuidado para preservar la vida de los habitantes del municipio y evitar el contacto y propagación del virus en la población.

² Citó los Decretos 417, 418, 420, 434, 438, 439, 440, 441, 444, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 468 y 469 de marzo de 2020.

Finalmente, sostuvo que de conformidad con el artículo 2 del Decreto 457 de 2020, le asistía la obligación de adoptar las instrucciones y órdenes necesarias para hacer cumplir en su municipio el aislamiento preventivo obligatorio decretado.

2. Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020

El 29 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de La Dorada expidió el Decreto n° 227, con el cual “(...) SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ORDENADAS A TRAVÉS DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 491 de 2020 EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS”. En ese sentido, dispuso lo siguiente:

***ARTÍCULO PRIMERO: DERÓGUESE** el párrafo primero del artículo primero del Decreto 223 del 24 de marzo de 2020.*

***ARTÍCULO SEGUNDO: La División Administrativa de Personal** establecerá las actividades necesarias para el normal funcionamiento de la entidad en el marco del plan de contingencia expedido frente a la emergencia sanitaria ocasionada por el virus **COVID-19**.*

***ARTÍCULO TERCERO. VIGENCIA.** El presente Decreto empezará a regir a partir de su publicación.*

El decreto antes citado fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 2353 de 2015, Decreto 417 de 2020, Decreto 418 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 440 de 2020, Decreto 491 de 2020, Resoluciones Nacionales n° 385 y 453 de marzo de 2020, y demás normas reglamentarias.

En este acto administrativo, el señor Alcalde de La Dorada trajo a colación artículos de la Constitución Política relacionados con la salud y la protección de la vida de los habitantes del territorio nacional. Además de las consideraciones hechas en el Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020³, señaló los decretos expedidos hasta esa fecha por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción decretado en el territorio nacional⁴.

³ Relacionadas con la problemática de la pandemia por el COVID-19 y con las medidas adoptadas hasta esa fecha para contener y mitigar la propagación del virus.

⁴ Citó los Decretos 417, 418, 420, 434, 438, 439, 440, 441, 444, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 468,

Manifestó el mandatario local que con ocasión del proceso de selección n° 688 de 2018, tendiente a proveer 145 vacantes en el sistema de carrera de la Alcaldía del Municipio de La Dorada, la administración municipal había expedido los actos de nombramiento en período de prueba, los cuales estaban pendientes de la aceptación y posesión correspondiente.

Se indicó que dada la emergencia sanitaria, conforme a las recomendaciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC⁵ y a las actuaciones de diferentes entidades a nivel nacional, y con el fin de garantizar la vida, salud e integridad de los habitantes de La Dorada, el alcalde de dicha municipalidad había ordenado la suspensión de los términos administrativos de la convocatoria citada mediante el parágrafo primero del artículo primero del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020.

Explicó el señor Alcalde que con el Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional había adoptado medidas de urgencia para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, así como para la protección laboral en el marco del Estado de Emergencia.

Indicó que con base en lo anterior, debía derogarse el parágrafo primero del artículo primero del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que el artículo 14 del Decreto Legislativo n° 491 de 2020 había dispuesto que en el evento en que los procesos de selección tuvieran listas de elegibles en firme, los nombramientos y las posesiones se efectuarían en los términos legales, acudiendo para tales efectos al uso de medios tecnológicos; y que tales servidores públicos estarían en etapa de inducción durante la emergencia sanitaria, y en período de prueba una vez superada la contingencia.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE LOS ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

En el auto que avocó conocimiento en este asunto, el Magistrado Ponente de esta providencia ordenó al Alcalde del Municipio de La Dorada remitir los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento o dieron lugar a la expedición de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, a excepción de aquellos que correspondieran a normas de carácter general.

Atendiendo lo anterior, el señor Alcalde de La Dorada remitió la siguiente

469, 470, 475, 476, 482, 486, 487, 491 y 492 de marzo de 2020.

⁵ En adelante, CNSC.

documentación:

1. Actas de las reuniones del Puesto de Mando Unificado de La Dorada, llevadas a cabo del 18 al 26 de marzo de 2020.
2. Comunicados de prensa de la Alcaldía de La Dorada del 18 al 23 de marzo de 2020.
3. 118 actas de posesión de quienes ingresarían a la administración municipal por el régimen de carrera administrativa en período de prueba.
4. 111 de nombramientos en período de prueba.
5. Informe de las actuaciones administrativas en atención, contención y mitigación del virus COVID-19 por parte de la Secretaría de Gobierno de La Dorada.
6. Informe de las actividades desplegadas por la Policía Nacional en el Municipio de La Dorada para la prevención del contagio del virus COVID-19.
7. Informe de la Secretaría Local de Salud de La Dorada.
8. Concepto de viabilidad del Ministerio del Interior en relación con las medidas adoptadas por el Municipio de La Dorada en los Decretos 225 y 227.
9. Plan de acción y medidas de prevención realizados por la entidad territorial.
10. Relación de los actos y actuaciones administrativas frente a la convocatoria pública 688 de 2018.
11. Relación de comparendos impuestos durante la emergencia sanitaria por la División de Tránsito y Transporte de la entidad territorial.
12. Relación de comparendos impuestos por la Policía Nacional en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

INTERVENCIONES

Comunidad

Dentro del término previsto por el numeral 2 del artículo 185 del CPACA para la publicación del aviso sobre la existencia del proceso, no se allegaron intervenciones de la ciudadanía para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, según constancia secretarial visible en el documento n° 13 del expediente digital.

Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas

De conformidad con la constancia secretarial visible en el documento n° 13 del expediente digital, se entiende que los señores Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas no emitieron pronunciamiento alguno en relación con el control inmediato de legalidad iniciado respecto de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020.

CONCEPTO DE ENTIDADES INVITADAS

De conformidad con el numeral 3 del artículo 185 del CPACA, el Magistrado Ponente de esta providencia invitó a la Personería Municipal de La Dorada y a la Cámara de Comercio de Manizales a presentar concepto en relación con el Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020, y a la CNSC a pronunciarse frente al Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020.

Cámara de Comercio de Manizales

Intervino para manifestar que el Municipio de La Dorada cuenta con una cámara de comercio independiente, a quien remitió la comunicación para lo pertinente por ser un asunto de su competencia (documento n° 6 del expediente digital).

Comisión Nacional del Servicio Civil

Dentro del término otorgado para tal efecto, la CNSC allegó concepto (documento n° 9 del expediente digital) a través del cual manifestó que el Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020 cumple los requisitos, formales y materiales previstos en la Constitución Política y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, al tiempo que no contraría ninguna de las disposiciones normativas aplicables.

Indicó que con el artículo 14 del Decreto 491 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, quedó sin sustento jurídico cualquier medida de suspensión de términos decretada para realizar nombramientos y posesiones.

Estimó que el decreto objeto de examen tiene como finalidad facilitar los nombramientos y posesión de los aspirantes que ocuparon posición meritoria en una lista de elegibles, garantizar el respeto de los derechos adquiridos de quienes participaron en la convocatoria, capacitarlos y proporcionar el personal necesario para el funcionamiento administrativo del Municipio de la Dorada en las mejores condiciones que permita el Estado de Emergencia.

Personería Municipal de La Dorada y Cámara de Comercio de La Dorada

Guardaron silencio sobre el particular.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público emitió concepto en el asunto de la referencia (documento nº 8 del expediente digital), a través del cual solicitó declarar la legalidad de los Decretos nº 225 del 26 de marzo de 2020 y nº 227 del 29 de marzo de 2020, por encontrarlos ajustados a los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para la atención de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19 en el territorio nacional. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente.

Indicó que el marco normativo de referencia para el análisis del control de legalidad de los actos administrativos proferidos por el Alcalde de La Dorada está contenido exclusivamente en los decretos legislativos expedidos en razón de la declaratoria de la Emergencia Social, Económica y Ambiental y para controlar los efectos de la pandemia por el COVID-19, y no en todo el ordenamiento jurídico, pues así se extrae del tenor literal del artículo 136 del CPACA y de una interpretación finalística de la norma.

En efecto, sostuvo que el control inmediato de legalidad tiene un alcance restringido y obedece a la intención del constituyente de controlar el ejercicio de facultades excepcionales o extraordinarias cuando se haya acudido a los estados de excepción, y es por ello que no puede confundirse en su alcance con el medio de control de nulidad, máxime cuando aquel es compatible con éste y los efectos jurídicos de las sentencias que se expidan

en desarrollo de este trámite son relativos y no absolutos. Sobre el tema, citó apartes de pronunciamientos del Consejo de Estado.

Así pues, estimó que el marco normativo en este caso era el siguiente: artículos 212 a 215 de la Constitución Política; Ley 137 de 1994; Decreto 417 de 2020; y decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, en particular los relevantes para el estudio de las medidas adoptadas en los decretos objeto del control inmediato de legalidad, cuales son, Decretos 418, 457 y 491 de 2020.

Se refirió a los requisitos formales y materiales para examinar la legalidad de los decretos sometidos a este medio de control, cuales son, que se trate de un acto de contenido general, que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Indicó que los Decretos nº 225 del 26 de marzo de 2020 y nº 227 del 29 de marzo de 2020 eran típicos actos administrativos de carácter general, por cuanto los destinatarios del mismo son todas las personas que residen en dicha localidad sin distinción alguna.

Acotó que tales decretos fueron expedidos por quien tenía competencia formal para hacerlo, esto es, por el Alcalde Municipal, en consonancia con las disposiciones constitucionales y legales y con los decretos legislativos que dicen desarrollar.

Señaló que los citados actos fueron expedidos en ejercicio de la función administrativa en un escenario extraordinario para los Alcaldes y Gobernadores, que contribuye a mitigar y contener los impactos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19.

Expuso que el Decreto nº 225 del 26 de marzo de 2020 desarrolló los decretos legislativos 418 y 457 de 2020, normas vigentes y referentes al manejo y control del orden público para el momento de expedición de tal acto; en tanto que lo propio hizo el Decreto nº 227 del 29 de marzo de 2020 respecto del decreto legislativo 491 de 2020.

A dicha conclusión llegó luego de realizar un cuadro comparativo, en el cual precisó qué aspectos desarrollaban los decretos objeto de este medio de control en relación con los decretos legislativos, advirtiendo que se ajustaban a los parámetros establecidos en estos últimos.

TRÁMITE PROCESAL

Reparto. Para conocer del asunto, el expediente fue repartido el 2 de abril de 2020 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia (documento n° 1 del expediente digital).

Admisión e intervenciones. Por auto del 3 de abril de 2020 se avocó el conocimiento (documento n° 5 del expediente digital). Dentro del término legal previsto para ello, no se registraron intervenciones por parte de la comunidad, del Alcalde del Municipio de La Dorada o del Gobernador de Caldas; pero una de las entidades invitadas a rendir concepto sí se pronunció (documento n° 9, *ibídem*).

Concepto del Ministerio Público. El Ministerio Público rindió concepto (documento n° 8 del expediente digital).

Paso a Despacho para sentencia. El 13 de mayo de 2020 el proceso ingresó a Despacho para sentencia (documento n° 13 del expediente digital), que se dicta en seguida atendiendo lo previsto por el numeral 6 del artículo 185 del CPACA.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede esta Corporación a resolver sobre la legalidad de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

Competencia

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas es competente para conocer en única instancia de este medio de control, en virtud de lo dispuesto en los artículos 151 (numeral 14) y 185 del CPACA.

Problema jurídico

En el *sub examine* es necesario resolver las siguientes cuestiones:

- *¿Los Decretos 225 y 227, expedidos por el Alcalde de La Dorada el 26 y el 29 de marzo de 2020, respectivamente, cumplen la totalidad de requisitos previstos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA*

para ser susceptibles del control inmediato de legalidad, particularmente el relacionado con el desarrollo de un decreto legislativo?

En caso afirmativo,

- *¿Para la expedición de los Decretos 225 y 227 del 26 y 29 de marzo de 2020, se cumplieron los requisitos de forma, constitucional y legalmente exigidos?*
- *¿El contenido de los Decretos 225 y 227 del 26 y 29 de marzo de 2020, se encuentra ajustado al marco normativo en el cual se fundamentaron?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** generalidades del control inmediato de legalidad; **ii)** declaratoria del estado de excepción como antecedente de la expedición de los actos objeto de control inmediato de legalidad; **iii)** cumplimiento de los requisitos legales para adelantar el control inmediato de legalidad; y **iv)** examen de legalidad, que a su vez comprende el análisis de los requisitos de forma y de fondo de los decretos susceptibles de este medio de control.

1. Generalidades del control inmediato de legalidad

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política, ante la existencia de hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República está facultado para declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de 30 días que sumados no pueden exceder de 90 días en el año calendario.

Durante el estado de excepción declarado, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, pudiendo incluso, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Así pues, las facultades otorgadas por el Constituyente al Gobierno Nacional en los estados de excepción, particularmente en el relativo al Estado de Emergencia, comportan la concentración de un mayor poder en cabeza de la Rama Ejecutiva, que debe ir ligado a la plena observancia de los límites que la misma Constitución señala, a fin de impedir que se convierta en un instrumento dirigido, entre otros, a desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, a transgredir las reglas del derecho internacional humanitario o a interrumpir el normal funcionamiento de las otras ramas del poder público.

Teniendo en cuenta esas limitantes, las decisiones adoptadas con ocasión de los estados de excepción se encuentran sometidas a controles de orden político y jurídico. Dentro de estos últimos se encuentra el plasmado en la Ley Estatutaria 137 de 1994, "*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*", bajo la figura de control inmediato de legalidad.

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994 estableció lo siguiente en relación con el control de legalidad respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción:

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.

Al analizar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-179 de 1994 que "*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*".

En relación con el objetivo del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha sostenido⁶ que consiste en "*(...) velar porque las normas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, no excedan la finalidad y los límites fijados por el Gobierno al declararlo; ni restrinjan o excedan el alcance de las disposiciones que se reglamentan*".

Al tener entonces el control inmediato de legalidad como propósito verificar que las decisiones adoptadas en el marco de ese estado de excepción se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para ello, tal mecanismo constituye a su vez una garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto.

Bajo ese entendimiento, la procedibilidad de dicho control inmediato está

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Dra. Ligia López Díaz. Sentencia del 18 de marzo de 2003. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-0219-01(CA).

determinada por los siguientes requisitos o presupuestos⁷:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

*35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la **potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (Negrilla es del texto).

En relación con las características procesales y sustanciales de este medio de control, conviene citar apartes de providencia del 26 de septiembre de 2019⁸ emanada del Consejo de Estado, en la que se indicaron las siguientes:

38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁹ ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

38.1. Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

38.2. El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

38.2.1. No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

38.2.2. No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁹ Cita de cita: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.

efectos.

38.2.3. También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

38.2.4. Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

38.2.5. Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Adicional a las características anteriores, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado¹⁰ que el control inmediato de legalidad no está sujeto a

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Víctor

que previamente se efectúe el control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos respectivos, sin perjuicio de que una vez efectuado se acaten las decisiones a que haya lugar; tiene efectos de cosa juzgada relativa; y es compatible con otras acciones contenciosas configuradas en defensa de la legalidad.

2. Declaratoria del estado de excepción como antecedente de la expedición de los actos objeto de control inmediato de legalidad

Previamente a abordar el estudio de legalidad sobre los decretos citados, es preciso hacer alusión a los antecedentes que dieron lugar a su expedición, y que delimitan en la actualidad su análisis.

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, el 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417, con el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho acto jurídico.

La circunstancia que llevó a que se expidiera el referido Decreto Legislativo se concreta en la pandemia originada por el virus COVID-19, cuya propagación pone en grave riesgo la vida y la salud de todas las personas; situación que, en consideración del Gobierno Nacional, no podía ser conjurada con los mecanismos ordinarios constitucional y legalmente vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Ante la permanencia de las dificultades de la pandemia originada por el COVID-19, el 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, profirió el Decreto 637, con el cual declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario.

La declaratoria del Estado de Emergencia tiene como fin adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: **i)** la propagación del COVID-19, y **ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Con ocasión del estado de excepción decretado, el Gobierno Nacional ha proferido numerosos decretos legislativos, con los cuales ha adoptado medidas tendientes a conjurar la crisis generada por el COVID-19.

3. Cumplimiento de los requisitos legales para adelantar el control inmediato de legalidad

Según se indicó en el acápite de generalidades del control inmediato de legalidad, la procedibilidad de analizar en este tipo de procesos un acto administrativo requiere la conjunción de tres presupuestos, cuales son: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el referido acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y **iii)** que tal acto tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido durante un estado de excepción.

Aun cuando la verificación de los mencionados requisitos es un aspecto propio de la providencia que avoca conocimiento en este asunto, esta Sala de Decisión considera necesario en esta oportunidad procesal estudiar a fondo el presupuesto relacionado con el desarrollo de un decreto legislativo.

Precisa en todo caso el Tribunal que los dos presupuestos adicionales se hallan debidamente demostrados en ambos decretos, habida cuenta que, en primer lugar, se trata de actos generales, impersonales y abstractos¹¹, en tanto sus medidas se dirigen a reglar un número indeterminado de sujetos tomando determinaciones de carácter abstracto e impersonal. En segundo lugar, los actos mencionados fueron expedidos por la máxima autoridad del Municipio de La Dorada, en ejercicio de la función administrativa. Al respecto es necesario señalar brevemente las razones por las cuales en esta providencia así se considera.

La función administrativa constituye una de las siete funciones públicas atribuidas al Estado constitucional y democrático contemporáneo, adoptado por la Carta colombiana de 1991¹². Sin embargo, aunque la menciona y la regula en varias disposiciones ese estatuto superior no la define. Su concepto ha sido objeto de múltiples discusiones en la doctrina comparada y nacional, pero sobre su identidad no hay aún consenso, ni aún en la jurisprudencia colombiana que en ocasiones se ha referido al tema sin lograr una cabal satisfacción al respecto¹³.

Se considera la función administrativa desde una perspectiva sustancial o

¹¹ Los cuales, según la conocida triada de Leon Diguít en esta materia, constituyen una categoría adicional a los actos individuales o particulares y los actos condición.

¹² Las demás son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional o judicial, electoral, de ministerio público y de control fiscal. Véase, Augusto Ramón Chávez Marín, *Los convenios de la Administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*, Bogotá, Temis, 2020, p. 63.

¹³ Véase por ejemplo, recientemente del Consejo de Estado en sentencias de control inmediato de legalidad del 11 de mayo de 2020 (rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00) y 27 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01222-01, así como de la Corte Constitucional C-189 de 1998.

material como sinónimo de actividad administrativa o de administración pública, pues otro entendimiento se hace de la administración pública en sentido orgánico o subjetivo al referirla a la rama ejecutiva o administrativa del poder público, a su estructura u organización¹⁴. Suele presentarse una coincidencia en el sentido de ser desarrollada la función administrativa generalmente por órganos propios de la rama ejecutiva o administrativa, pero ello no es así necesariamente por virtud del principio de colaboración armónica que permite y genera frecuentemente la realización de la actividad administrativa por parte de las demás ramas y órganos autónomos e independientes, tal como lo autoriza el artículo 113 de la Carta.

La definición y delimitación de la función administrativa tiene importancia especialmente frente a la precisión del alcance de los conceptos de Derecho Administrativo y de acto administrativo, en tanto se indica, por ejemplo, que aquel es la rama del derecho público que rige la administración, y ésta es *“la actividad por la cual las autoridades públicas procuran, utilizando en caso necesario, las prerrogativas del poder público, la satisfacción de necesidades de interés público”*¹⁵. En la doctrina nacional se ha estudiado dicho alcance frente al concepto de acto administrativo, entre otros, por Berrocal¹⁶, quien ha puesto de relieve la dificultad de la definición de la función administrativa, pero también en un contexto más amplio se ha debatido la importancia de su concepto frente a la evolución del Derecho Administrativo por Montaña Plata¹⁷.

Diversos son los criterios utilizados para definir la función administrativa, de difícil delimitación a veces y de combinación frecuente¹⁸, pero conviene poner de relieve que con su sustento se ha determinado que ella consiste en la actividad del Estado que tiene por objeto la realización de sus cometidos en cuanto requieren la ejecución práctica, mediante actos jurídicos

¹⁴ El concepto orgánico se extiende a veces en combinación con el material, a todo órgano público o privado cuando quiera que desarrolla precisamente la función administrativa, como puede apreciarse en el art. 39 de la Ley 489 de 1998.

¹⁵ Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, trad. 9ª ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, p. 14.

¹⁶ Luis Enrique Berrocal, *Manual del Acto Administrativo*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2009, 5ª ed., pp. 27-74.

¹⁷ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado, 2010. Juan Carlos Cassagne, *El acto administrativo*, Bogotá, Temis, 2013, pp. 12-15, adopta una posición escéptica frente a la posibilidad de una definición unitaria de función administrativa: *“El fracaso de los sucesivos esfuerzos para dar una noción unitaria de función administrativa susceptible de agotar su contenido así lo demuestra ya que la ruptura de la ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo obedece a una ampliación del contenido del derecho administrativo como realidad histórica.”*

¹⁸ Sobre los distintos criterios utilizados para calificar la naturaleza de las funciones y actos emanados de las autoridades y su complejidad, véase Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Bogotá, Temis, 18ª ed., 2013, pp. 353-379.

(reglamentarios, subjetivos o actos condición) y operaciones materiales de ejecución del acto administrativo, la ley, la sentencia y el contrato¹⁹. Igualmente se ha indicado, aplicando un criterio residual, que la función administrativa corresponde a las que realiza el Estado y que no tienen el carácter de función constituyente, legislativa y judicial²⁰.

Finalmente, aparte de las menciones a la función administrativa contenidas en el capítulo 5 denominado con tal nombre (*De la función administrativa*) del Título VII de la Constitución de 1991 referido a la Rama Ejecutiva, no se prevé allí una definición o concepto de tal función, solo se indican sus fundamentos, principios y ciertas reglas. En todo caso, debe tenerse en cuenta que según la Carta las gobernaciones y las alcaldías forman parte de la rama ejecutiva (art. 115), los departamentos y municipios ejercen funciones administrativas (arts. 298 y 311), las asambleas departamentales y los concejos municipales son corporaciones político-administrativas que ejercen funciones de tal índole (arts. 299, 300, 312 y 313) y a los gobernadores y alcaldes se atribuyen un conjunto de funciones administrativas (arts. 305 y 315).

Ahora bien, en punto pues al mencionado tercer requisito del control inmediato de legalidad, relativo al desarrollo de un decreto legislativo, y revisado el primer decreto sobre el que versa este medio de control, esto es, el Decreto municipal n° 225 del 26 de marzo de 2020, se observa que el mismo fue dictado con fundamento, entre otras disposiciones, en lo previsto por el Decreto nacional 457 de 2020, con el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Por su parte, el Decreto municipal n° 227 del 29 de marzo de 2020 se profirió con base, entre otras disposiciones, en lo dispuesto por el Decreto nacional 491 de 2020, dictado por el Gobierno Nacional y con 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.

Al analizar los Decretos 457 y 491 de 2020, advierte esta Sala que sólo el último corresponde a un decreto legislativo, cuyo desarrollo en el acto correspondiente del gobierno municipal, haría susceptible a éste del control

¹⁹ Cfr. Berrocal, op. cit., pp. 46-48.

²⁰ Adolfo Merkl, *Teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Editora Nacional, 1980, pp. 7-104.

inmediato de legalidad. Las razones de lo anterior, radican en lo siguiente:

La Corte Constitucional ha señalado²¹ que la Ley 137 de 1994 exige el cumplimiento de los siguientes requisitos formales respecto de los decretos legislativos: **i)** la declaración previa del Estado de Emergencia, **ii)** las firmas, **iii)** la temporalidad de su expedición, **iv)** la motivación, y **v)** la remisión a la Corte Constitucional.

La descripción de tales requisitos hecha por la Corte Constitucional en las sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015, fue igualmente desarrollada en reciente pronunciamiento del 22 de abril de 2020 del Consejo de Estado²², en el que señaló como características propias de los decretos legislativos, particularmente los dictados en el Estado de Emergencia, las siguientes:

- a) Llevan la firma del Presidente de la República y todos sus ministros;
- b) Reflejan expresamente su motivación;
- c) Precisan el tiempo de duración;
- d) Las medidas adoptadas en ellos deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar;
- e) No pueden suspender los derechos humanos, las libertades fundamentales ni el Derecho Internacional Humanitario;
- f) Tienen control judicial automático por parte de la Corte Constitucional y político por el Congreso;
- g) Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de la ley;
- h) Tienen vigencia indefinida;
- i) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones; y
- j) No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

De la lectura del Decreto nacional 457 de 2020, esta Corporación encuentra que tal acto adolece del requisito formal consagrado en la misma Constitución Política en su artículo 215²³, relativo a la exigencia de que se

²¹ Sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015.

²² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Diecinueve Especial de Decisión. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Auto del 22 de abril de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01213-00(CA)A.

²³ **“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

(...)” (subraya la Sala).

suscriba por parte no sólo del Presidente de la República sino de la totalidad de su gabinete ministerial.

En efecto, el Decreto 457 de 2020 fue expedido por el Presidente de la República, doce de sus Ministros y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Adicionalmente se observa que tal decreto nació a la vida jurídica en ejercicio de las facultades constitucionales y legales asignadas al Presidente de la República, en especial las conferidas por los artículos 189 –numeral 4–, 303 y 315 de la Constitución Política, y por el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016; y que tuvo por objeto impartir instrucciones en materia de orden público relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio decretado en el territorio nacional en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Así pues, al haberse dictado el Decreto municipal nº 225 del 26 de marzo de 2020 con fundamento en lo previsto por el Decreto nacional 457 de 2020, estima esta Sala que aquel acto general no desarrolla ningún decreto legislativo que amerite su control inmediato de legalidad, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Situación contraria se predica respecto del Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020, pues la norma general que desarrolla, esto es, el Decreto nacional 491 de 2020, tiene la connotación de decreto legislativo, tal como se extrae no sólo de la identificación que el mismo hace en su texto, sino también al constatar que, entre otros requisitos, cumple el relacionado con que hubiera sido expedido con la firma de los 18 ministros que integran el gabinete del señor Presidente de la República.

4. Examen de legalidad

Tal como se ha indicado en esta sentencia, el control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 abarca todos los aspectos formales y materiales de la norma revisada.

Para tal efecto, es necesario en este acápite indicar el marco normativo con base en el cual se analizará la legalidad del Decreto nº 227 del 29 de marzo de 2020, para lo cual debe precisarse lo siguiente.

En varias providencias del Consejo de Estado²⁴, se ha sostenido que la

²⁴ Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 26 de septiembre de 2019 (radicado número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez), del 15 de

legalidad de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad se analiza partiendo de “(...) la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional”²⁵ (negrilla es del texto).

Ha advertido el Consejo de Estado que “(...) la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. // No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad”²⁶.

Las anteriores consideraciones relacionadas con la integralidad de este medio de control, fueron ratificadas igualmente en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020 dictada por el Consejo de Estado en un asunto de control inmediato de legalidad²⁷, en la cual el Alto Tribunal indicó que el juicio de legalidad no

octubre de 2013 (radicado número: 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), Consejero Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno), del 5 de marzo de 2012 (radicado número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro), y del 5 de marzo de 2012 (radicado número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

²⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 11 de mayo de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

se efectúa frente a todo el ordenamiento jurídico sino respecto de las normas invocadas y relacionadas con la declaratoria del estado de excepción y con el decreto legislativo de que se trate.

Hecha la anterior precisión, considera la Sala que el control de legalidad del Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020 se efectuará teniendo en cuenta las siguientes disposiciones constitucionales y legales: artículo 215 de la Constitución Política que consagra lo relativo al Estado de Emergencia; Ley Estatutaria 137 de 1994, concretamente el artículo 20; y el Decreto nacional 491 de 2020, pues fue éste el que pretendió desarrollar el Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020.

4.1 Examen de los requisitos de forma

La Sala encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos por el Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020, puesto que el mismo fue proferido por el señor Alcalde del Municipio de La Dorada, quien constituye la primera autoridad de la entidad territorial y a quien le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio.

En el mismo sentido, se observa que en el decreto examinado se indican y constan los datos mínimos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, la referencia expresa a las facultades que se ejercen, el objeto de la respectiva norma, las consideraciones y la parte resolutive del acto, las derogatorias y vigencia, el nombre y firma de la autoridad que lo expide.

4.2 Examen del contenido del decreto

4.2.1. Concordancia material del Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020 con el Decreto Legislativo 491 de 2020

Como se ha indicado en esta providencia, con ocasión del Estado de Emergencia el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos, dentro de los cuales se encuentra el Decreto 491 de 2020, el cual pasa a reseñar a continuación esta Sala, con el respectivo análisis respecto del acto objeto de este medio de control.

A través del Decreto nacional 491 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó 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 tomó 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.

Como parte de dichas medidas, se dispuso el aplazamiento de los procesos de selección en curso para proveer empleos de carrera del régimen general, especial constitucional o específico, que se encontraran en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas, hasta tanto permaneciera vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (artículo 14).

Sin embargo, se previó que en el evento en que el proceso de selección tuviera listas de elegibles en firme, los nombramientos y las posesiones se efectuarían en los términos y condiciones señalados en la normatividad vigente aplicable a la materia, notificando tales actuaciones a través de medios electrónicos. Se precisó que durante el período que durara la Emergencia Sanitaria, tales servidores públicos estarían en etapa de inducción y el período de prueba iniciaría una vez se superara dicha emergencia.

La finalidad de la citada medida fue la de garantizar la participación en los concursos sin discriminación de ninguna índole, evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social.

Al analizar el Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020, advierte la Sala que con dicho acto el Alcalde de La Dorada desarrolló plenamente el Decreto nacional 491 de 2020 sin exceder el marco fijado por el mismo en lo que respecta a las convocatorias en curso en las que hay listas de elegibles en firme. Lo anterior, como quiera que derogó la suspensión que había sido decretada en esta materia, y ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto por dicho decreto legislativo en punto a la manera de efectuarse los nombramientos y actas de posesión, así como a la etapa de inducción en la que entrarían tales servidores públicos.

En criterio de este Tribunal, la medida encuentra consonancia no sólo con el Decreto nacional 491 de 2020, sino también con el deber que le asiste al Estado de garantizar el derecho al trabajo y el acceso a los empleos públicos, así como de respetar los derechos adquiridos de quienes en este caso superaron el proceso de selección para ingresar por el sistema de carrera administrativa a la Alcaldía del Municipio de La Dorada.

Tal determinación asegura además que la medida de aislamiento preventivo obligatorio sea realmente efectiva en su comunidad, fin último del decreto legislativo.

Aunque el artículo 14 del Decreto nacional 491 de 2020 indica que los servidores públicos nombrados y posesionados entrarían en etapa de

inducción y no inmediatamente en período de prueba como lo prevé la Ley 909 de 2004, considera la Sala para los solos efectos del examen de su competencia que la medida impuesta por el Gobierno Nacional atiende la necesidad de proteger bienes jurídicos superiores como son la vida y la salud de los habitantes del municipio, y de garantizar la objetividad en la evaluación del período de prueba.

En efecto, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 2.2.6.24 del Decreto 1083 de 2015²⁸ el período de prueba debe iniciarse con la inducción en el puesto de trabajo, la cual constituye un proceso indispensable para el nuevo servidor, en tanto le permite familiarizarse con el objeto, misión y visión de la institución a la cual entra a formar parte, y que a la postre permite que durante el período de prueba el empleado pueda demostrar su capacidad de adaptación progresiva al cargo para el cual fue nombrado, su eficiencia, competencia, habilidades y aptitudes en el desempeño de las funciones.

En todo caso, debe precisar el Tribunal que de acuerdo con la competencia que legalmente le ha sido asignada en este tipo de asuntos, no le es dable emitir juicio alguno en relación con el contenido específico del Decreto Legislativo mencionado.

4.2.2. Conexidad entre las medidas adoptadas en el Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia

Este Tribunal considera que existe una clara relación de conexidad entre la decisión adoptada en el Decreto municipal nº 227 del 29 de marzo de 2020 objeto de estudio y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues con aquella se pretende conjurar de alguna manera la crisis generada por la pandemia de COVID-19, particularmente en el Municipio de La Dorada, al determinar acciones dirigidas a evitar la propagación del virus y a atender los efectos negativos que éste ocasiona en la economía local.

Lo anterior, como quiera que permite el debido ejercicio de las actividades asignadas a los servidores públicos del municipio y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado durante la etapa de aislamiento preventivo obligatorio y, adicionalmente, establece condiciones seguras de trabajo para los servidores públicos que ingresan a la administración municipal, haciendo efectivo en la comunidad el distanciamiento social requerido para evitar la propagación del virus.

²⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública”.

En ese sentido, el Decreto municipal n° 227 del 29 de marzo de 2020 resulta idóneo, necesario y proporcional con la magnitud de los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción, que constituyen un alto riesgo para la vida y salud de los habitantes del territorio nacional.

Conclusión

De conformidad con las consideraciones anteriores, estima la Sala que no procede el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada.

Debe precisar el Tribunal y así se aclarará en la parte resolutive de esta providencia, que la anterior determinación no implica en modo alguno que contra el aludido acto administrativo general no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

De otra parte, esta Corporación estima que el Decreto municipal n° 227 del 29 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada, se encuentra ajustado a derecho, por cuanto guarda conexidad con las normas superiores en que se fundamenta, particularmente con el marco en el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al tiempo que atendió los parámetros expuestos en el Decreto Legislativo 491 de 2020 que desarrolló, materializando la medida allí dispuesta relacionada con las convocatorias en curso sin ir más allá de su contenido.

Aclara finalmente la Sala que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 189 del CPACA²⁹, y teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad no supone la revisión de todo el ordenamiento jurídico, esta providencia tiene efectos de cosa juzgada relativa sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por

²⁹ “ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (...)”.

autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. **DECLÁRASE improcedente** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. **ACLÁRASE** que la anterior decisión no implica en modo alguno que contra el acto administrativo general referido en el ordinal primero, no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

Tercero. **DECLÁRASE ajustado a derecho** el Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada, a través del cual desarrolló el Decreto Legislativo 491 de 2020. Lo anterior, de conformidad con las consideraciones expuestas en este fallo.

Cuarto. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los señores Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas, así como al señor Agente del Ministerio Público, a los buzones de correo electrónico para notificaciones judiciales que reposen en los archivos de la Secretaría del Tribunal, a través de mensaje de datos que contendrá copia de este auto.

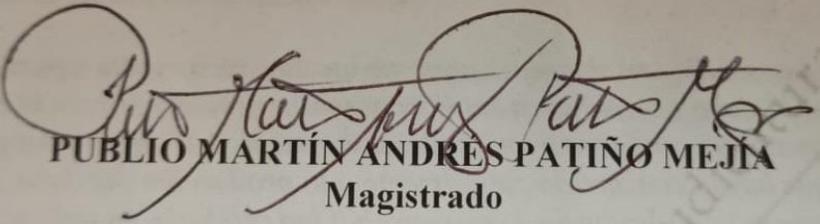
Quinto. Por la Secretaría de esta Corporación, **PUBLÍQUESE** esta providencia a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas, así como en el espacio denominado “*Medidas Covid-19*” previsto en el mismo portal por el Consejo Superior de la Judicatura.

Sexto. Ejecutoriada esta sentencia, por la Secretaría de esta Corporación **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*” y **ARCHÍVENSE** las diligencias.

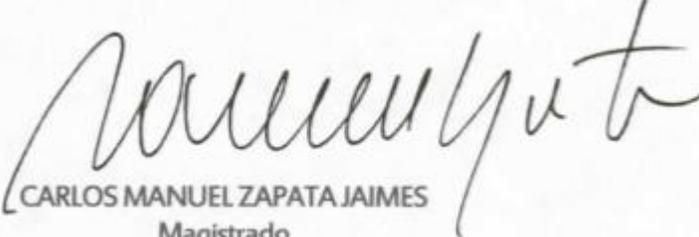
Notifíquese, publíquese y cúmplase



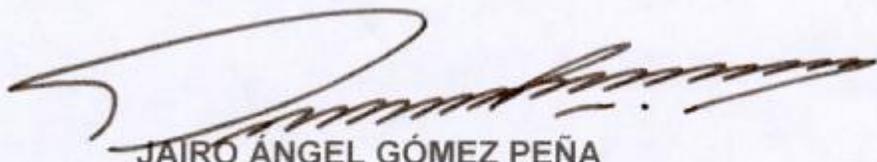
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



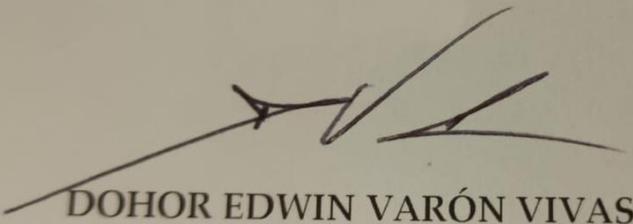
PUBLICO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado



DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 071
FECHA: 24 de junio de 2020

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, positioned above the name of the secretary.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario