

Armenia Quindío, Junio de 2020

Doctor

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado Ponente

Tribunal Administrativo del Quindío.

Ciudad.

REFERENCIA	REVISIÓN DE VALIDEZ DE DECRETO
Proceso No.	63001-2333-000-2020-00167-00
Demandante:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandado:	MUNICIPIO DE MONTENEGRO
DECRETO:	DECRETO 43 DEL 1 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO, "POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS, DE COBRO COACTIVO, SANCIONATORIOS, POLICIVOS, DE LA COMISARIA DE FAMILIA, EXPEDICIÓN Y TRÁMITE DE LICENCIAS URBANÍSTICAS EN SUS DISTINTAS MODALIDADES, EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DE USO DE SUELO, EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DE ESTRATIFICACIÓN, PROCESOS ADELANTADOS POR LA OFICINA ASESORA JURÍDICA ENCARGADA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO, TODOS LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS ANTERIORES, Y TODAS LAS DEMAS ACTUACIONES QUE SE ADELANTEN TANTO EN (SIC) MUNICIPIO DE MONTENEGRO COMO EN EL CORREGIMIENTO DE PUEBLO TAPAO".

Respetado Señor Magistrado:

Dentro de la oportunidad legal, el suscrito Procurador (13) Judicial (II) Administrativo, actuando en calidad de Agente del Ministerio Público, presento concepto en el proceso de la referencia en los siguientes términos:

ANTECEDENTES:

1- HECHOS:

- 1.1 **PRIMERO:** Que el gobierno nacional mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del coronavirus COVID-19.

- 1.2 **SEGUNDO:** Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno Nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se impartieron instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, 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.”
- 1.3 **TERCERO:** Que en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno Nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.
- 1.4 **CUARTO:** Que para efecto de la prevención, contención y mitigación del CORONAVIRUS (COVID-19) en el municipio de Montenegro Quindío, se dispuso entre otras, medidas de carácter administrativo adoptando canales de comunicación, diferentes a la atención presencial.
- 1.5 **QUINTO:** Que en desarrollo del Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491 de 2020 y en su artículo 6 establece que se podrá suspender mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- 1.6 **SEXTO:** Que, como medida transitoria, las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, judicial y órganos de control, han tomado la decisión de suspender los términos de los diferentes procesos administrativos, sancionatorios, fiscales, disciplinarios, judiciales, entre otros; como medida transitoria y con posibilidad de prorrogarse debido a las diferentes decisiones que se adopten desde el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal.
- 1.7 **SÉPTIMO:** Que ante la inminente situación de emergencia decretada por el Gobierno Nacional, Departamental y Local, y en aras de garantizar el debido proceso a los ciudadanos, es preciso suspender los términos en los procesos administrativos de cobro coactivo, sancionatorios, policivos, de la comisaria de familia, expedición y trámite de licencias urbanísticas en sus distintas modalidades, expedición de certificados de uso de suelo, expedición de certificados de estratificación, procesos adelantados por la oficina asesora jurídica encargada de control interno disciplinario, todos los recursos interpuestos contra las anteriores, y todas las demás actuaciones que se adelanten tanto en el municipio de Montenegro como en el corregimiento de Pueblo Tapao.
- 1.8 **OCTAVO:** Que la suspensión de términos no tiene en cuenta los procesos de selección de contratistas que se adelanten en el Municipio de Montenegro Quindío, ni tampoco los contratos celebrados por la entidad que se encuentren

vigentes, los cuales continuaran de conformidad con las directrices impartidas por el Municipio, para cada uno de ellos.

2 OBJETO:

El objeto del control inmediato de legalidad es el siguiente:

*Que el Tribunal Administrativo del Quindío lleve a cabo la revisión de constitucionalidad y legalidad del **DECRETO 43 DEL 1 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO, "POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS, DE COBRO COACTIVO, SANCIONATORIOS, POLICIVOS, DE LA COMISARIA DE FAMILIA, EXPEDICIÓN Y TRÁMITE DE LICENCIAS URBANÍSTICAS EN SUS DISTINTAS MODALIDADES, EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DE USO DE SUELO, EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS DE ESTRATIFICACIÓN, PROCESOS ADELANTADOS POR LA OFICINA ASESORA JURÍDICA ENCARGADA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO, TODOS LOS RECURSOS INTERPUESTOS CONTRA LAS ANTERIORES, Y TODAS LAS DEMAS ACTUACIONES QUE SE ADELANTEN TANTO EN (SIC) MUNICIPIO DE MONTENEGRO COMO EN EL CORREGIMIENTO DE PUEBLO TAPAO", con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de excepción.***

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Control inmediato de legalidad de actos administrativos: De conformidad a lo consagrado en el numeral 8º del artículo 111 del C.P.A.C.A. y en el artículo 20 de la ley 137 de 1994, por la cual se regulan los estados de excepción, cuando el Gobierno Nacional o Entidades Públicas del orden nacional, profieran actos administrativos que desarrollen decretos legislativos expedidos en virtud de los estados de excepción, le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, conocer de ellos automáticamente, es decir, sin necesidad de que un ciudadano o la administración interpongan una acción contra ellos. Este control de legalidad se realiza sin aplicar ningún procedimiento especial (Inciso primero del artículo 136 del C.P.A.C.A.).

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Es pertinente anotar que el Consejo de Estado es competente cuando se trata de autoridades del orden nacional, ya que, si se trataban del orden territorial, corresponderá al Tribunal administrativo respectivo (Inciso primero del artículo 136 del C.P.A.C.A. y numeral 14 del artículo 151 de la misma codificación). Por otro lado, si la autoridad no envía el decreto respectivo dentro del término anotado, la

autoridad jurisdiccional competente, ordenará a la autoridad pública incumplida, su remisión a la mayor brevedad posible para ejercer el control jurídico del caso (Inciso segundo del artículo 136 del C.P.A.C.A.). La autoridad jurisdiccional podrá decretar y practicar pruebas si lo considera necesario.¹ En nuestro concepto para este trámite no se debe designar una Sala especial de decisión que decida el asunto por encomienda de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de conformidad a lo consagrado en el inciso 4º del artículo 107 C.P.A.C.A., empero, se debe tener en cuenta lo que disponga el reglamento interno sobre el particular. Así mismo, su trámite se debe ventilar por un procedimiento especial de conformidad a lo consagrado en el artículo 185 del C.P.A.C.A.

Consideramos que en estos eventos se trata de un control integral de Constitucionalidad y legalidad con base en las normas constitucionales pertinentes, la ley estatutaria y los Decretos Legislativos en que se fundamentan este tipo de actos administrativos, por ende, la decisión que se dicte, sea declarando la nulidad o no, tiene el carácter de cosa juzgada relativa solo frente a los asuntos que sean objeto de estudio, habida cuenta que se trata de un control previo, es decir, que se ejerce antes de que sea demandado por algún ciudadano el decreto correspondiente, de lo que se colige que se impone la aplicación de estas decisiones totalmente libres de vicios invalidantes respecto a los asuntos relevantes del estado de excepción, tal como acontece con el control previo de los Decretos Legislativos. Sin embargo, es posible que cualquier ciudadano demande el acto administrativo frente a casos no analizados mediante el control inmediato de legalidad.

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el artículo 185 del C.P.A.C.A., contempla el procedimiento que se debe adelantar en estos casos, así:

Recibida la copia auténtica del texto del acto u actos administrativos objeto de control automático, o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío del mismo o de los mismos, se procederá de la siguiente manera:

1.- La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. Ahora bien, encontramos cierta contradicción entre lo dispuesto en el penúltimo inciso del artículo 107 del C.P.A.C.A. y lo consagrado en el numeral 1º del artículo 185 del C.P.A.C.A., pues en dicho inciso se prohíbe la conformación de salas especiales de decisión para los procesos de

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 17 de septiembre de 1996, Consejero Ponente: Mario Alario Méndez, Expediente CA-001, Publicación: Anales, Tomo CXLIX, 1996, tercer trimestre, primera parte, págs 72 y ss.

pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Sin embargo, de conformidad a lo dispuesto en el numeral referido, parece que el control inmediato de actos administrativos también sería un caso donde estaría prohibida la posibilidad de constituir las salas anotadas, dado que el fallo debe ser adoptado por la Sala Plena.

2.- Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Numeral 2º del artículo 185 del C.P.A.C.A.).

3.- En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale (Numeral 3º del artículo 185 del C.P.A.).

4.- Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días (Numeral 4º del artículo 185 del C.P.A.).

5.- Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto (Numeral 5º del artículo 185 del C.P.A.C.A.).

6.- Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para Sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional (Numeral 6º del artículo 185 del C.P.A.).

Es importante señalar que en estos eventos no procede la prejudicialidad en espera de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del Decreto que declara el estado de excepción o de los decretos legislativos que lo desarrollan, dado que la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe pronunciarse sobre los efectos que produzcan los actos administrativos objeto de control inmediato, así se declare la inconstitucionalidad de los actos con fuerza de ley anotados. Veamos lo que ha señalado el Consejo de Estado sobre el particular:

No obstante que el decreto legislativo con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.²

Así mismo el Consejo de Estado, en dicho pronunciamiento señaló que al interior de estos trámites es perfectamente viable declarar medidas cautelares, sin embargo esta posición no la comparte el Ministerio Público, porque la Corte Constitucional a través de la sentencia C-179 de 1994, al estudiar la exequibilidad de la ley que regula los estados de excepción, específicamente su artículo 20, prohibió la posibilidad de suspender al interior del control inmediato de legalidad actos administrativos. La posición que se indica se expresa en los siguientes términos:

(...) ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. Cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Incluso el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.³

4. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO:

4.1 PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO:

¿En el caso sub examine el Decreto objeto del presente caso esta acorde a la normativa constitucional e internacional de los estados de excepción, la ley estatutaria pertinente, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y los decretos legislativos que devienen de él, al suspender términos administrativos y actuaciones judiciales en sede administrativa?

Para dilucidar este interrogante es menester desarrollar los siguientes temas: (i) Naturaleza jurídica de los Estados de Excepción. (ii) Principio de proporcionalidad. (iii) Mérito del acto administrativo. (iv) Caso concreto.

4.2 NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN:

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020), Referencia: Control Inmediato de Legalidad, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

Lo primero que hay que anotar sobre este tópico es que los estados de excepción buscan preservar el orden público en situaciones de anormalidad, sin embargo, este concepto no debe considerarse como una excusa para restringir derechos fundamentales de manera injustificada, así lo ha señalado la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Formular una definición lógicamente satisfactoria de orden público es empresa desalentadora, pues el ingrediente evaluativo que en ella va implícito impide ganar una noción objetiva, universalmente reconocible. De allí el peligro de usarla como condición o límite del ejercicio de un derecho, pues cada vez que se procede de ese modo, y en ocasiones resulta inevitable hacerlo, se libra su inmensa forma vacía a la discreción de un funcionario que con su criterio ha de llenarla. El único control de su evaluación estará instituido por el telos del Estado de Derecho y éste, preciso es admitirlo, es también posible de más de una valoración.⁴

Se ha definido el orden público como “*un mínimo de condiciones externas y objetivas que aseguran la convivencia de los gobernados y la actividad del Estado, bajo el imperio del orden jurídico acogido por el sistema, sin sobresalto ni apremios que amenacen o pongan en peligro la subsistencia de las instituciones vigentes, la vida, los derechos y las libertades de los ciudadanos en su normal y pacífico ejercicio.*”⁵

Ahora, es preciso advertir que mantener el orden público en una situación extraordinaria y anormal ha generado que nuestra constitución regule los estados de excepción, esto es: el estado de emergencia, el estado de guerra y el estado de conmoción interior, empero, los mismo están sujetos a estrictos controles políticos y jurídicos con el objeto de que los derechos fundamentales no sean restringidos de manera injustificada, esto es, que las medidas extraordinarias adoptadas realmente tengan conexidad con la situación anormal y, por ende, justifiquen la afectación del derecho fundamental respectivo. En cuanto al control jurídico que es el que nos atañe, la doctrina ha explicado lo siguiente:

(...) la constitucionalidad de cada decreto debe verificarse no sólo en relación con los requisitos constitucionales externos o formales, sino de fondo, en punto de la conexidad entre cada una de las medidas adoptadas y los motivos que ha debido consignar el Gobierno en el decreto declaratorio como determinante para la utilización de las facultades de excepción, y también en lo relativo a su validez respecto del conjunto de principios y disposiciones constitucionales. La aludida conexidad resulta indispensable para que el juez de constitucionalidad se cerciore de que los decretos legislativos dictados guardan la relación directa, exclusiva y específica con las causas de la turbación del orden público. Si falla alguno de tales elementos, el respectivo decreto debe ser declarado

⁴ Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

⁵ José Gregorio Hernández Galindo, Poder y Constitución, Legis, Página 145.

*inconstitucional, total o parcialmente, según el caso, pues la falta de conexidad implica exceso en el uso de las excepcionales atribuciones legislativas del presidente.*⁶

Adentrándonos en lo atinente al estado de emergencia, es menester señalar que el mismo se justifica para aquellos eventos donde no se puede conjurar con las herramientas jurídicas en circunstancias cotidianas, pues se trata de asuntos que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, ecológico o social, lo que constituye una grave calamidad pública (Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994).

Con base en lo anterior, las autoridades públicas, en especial las autoridades gubernamentales del poder ejecutivo, tienen atribuciones que se materializan en decisiones que surgen del Artículo 115 Constitucional, el cual expresa que el presidente de la República es el Jefe de Gobierno y que el Gobierno está conformado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos. La jurisprudencia ha discriminado, entre otros, los ámbitos dentro de los cuales se profieren este tipo de actos, así: cuando se trata de las Relaciones Internacionales, Cuando se trata de actos ante las otras ramas del poder público, y cuando se trata de guerra exterior y en general de estados de excepción, siendo los actos políticos o de gobierno una especie de los actos administrativos.⁴⁰ Desde nuestro punto de vista, un ejemplo típico de un acto administrativo de carácter político o de gobierno es el que declara un estado de excepción, toda vez que a la luz de la Constitución Política, sólo los Decretos Legislativos que se dictan con fundamento en tal decisión administrativa pueden ser considerados actos con la misma entidad que la ley en sentido formal. Ver por ejemplo: los incisos primero y segundo del artículo 215 de la Constitución Política.⁷

⁶ José Gregorio Hernández Galindo, Poder y Constitución, Legis, Páginas 157 y 158.

⁴⁰ "Los actos internacionales de la administración pública no son más que modalidades teóricas de los actos políticos o de gobierno y que la Ley Colombiana los acepta como sujetos al control jurisdiccional contencioso administrativo, lo que conduce a deducir que entre los actos administrativos pueden existir algunos que merezcan calificativo de acto de gobierno, circunstancia que no excluye su calidad de actos administrativos con todas las consecuencias que se derivan, una de ellas, la posibilidad de ser impugnados mediante recursos administrativos o jurisdiccionales..." (Consejo de Estado, 23 de octubre de 1992). A diferencia de lo que ocurre en Colombia, algún sector de la doctrina española no califica los actos políticos o de gobierno como administrativos, veamos: *"La definición del acto administrativo que acabamos de ofrecer excluye del concepto aquellas actuaciones que no son una consecuencia del ejercicio de una potestad administrativa. Por consiguiente, quedan fuera del concepto, y cabalmente, por tal razón, los llamados actos de gobierno y los actos sometidos al régimen privado. Como puede verse, esta es la única relevancia que, a efectos del régimen jurídico, tienen en esta materia los puntos de vista no estrictamente formales"*. (GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Tecnos, Décimo cuarta edición, con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, página 548).

⁷ Sin embargo nuestra Corte Constitucional ha considerado que el Decreto que declara un estado de emergencia no es un acto administrativo, sino un Decreto con el mismo grado de la Ley en sentido formal y

Con base en los anteriores actos políticos o de gobierno, las autoridades administrativas pueden recurrir a herramientas administrativas para poder conjurar el estado de excepción, tal como sucede con los trámites internos expeditos. Frente a la aprobación de trámites internos el parágrafo 1º del numeral segundo del artículo primero de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 39 del Decreto-Ley 0019 de 2012, nos trae dos ejemplos que cabrían en la posibilidad de adoptar decisiones sin previo procedimiento o a través de trámites expeditos no previstos en el C.P.A.C.A., cuando se trate de conjurar asuntos de orden público, esto es: trámites autorizados por los decretos expedidos durante los estados de excepción, con motivo de la declaratoria de un estado de catástrofe o emergencia natural, o cuando se requiere la adopción inmediata de medidas sanitarias para preservar la sanidad humana o agropecuaria.

Como corolario, la misma normativa ha considerado la posibilidad de flexibilizar los procedimientos administrativos con el objeto de superar un estado de emergencia, empero, en todo caso dicha relajación de los trámites debe tener un nexo inobjetable con el asunto a superar y no debe implicar la vulneración injustificada de derechos fundamentales. Sobre este asunto de la conexidad la Corte Constitucional ha sido clara al manifestar:

Como institución excepcional, cuyos alcances son de interpretación estricta, el Estado de Emergencia no representa una investidura legislativa plena para el Presidente de la República. Es decir, declarada la perturbación en el orden económico, social o ecológico del país, las atribuciones que asume el Ejecutivo están delimitadas por la propia Constitución, luego mal se pueden extender indefinidamente en materias distintas de las relacionadas con el trance que mediante tal declaración se busca superar.

Es natural, entonces, que el artículo 215 de la Carta se ocupe en precisar, usando expresiones concluyentes, que los respectivos decretos con fuerza de ley estarán “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos” y que “estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia”.

En concordancia con los rigurosos términos transcritos, que circunscriben el campo de acción legislativa al Gobierno durante el periodo excepcional, el inciso 8º del artículo 215 de la Constitución previene: “El Presidente de la República y los ministros serán responsables (...) por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia”.

como tal ha asumido su control, como en efecto lo advierte el Tratadista José Gregorio Hernández Galindo, así: “... la Corte ha ejercido el control material de los decretos que han puesto en vigencia los estados excepcionales. Ha declarado la mayoría de ellos ajustados a la Constitución, pero en tres ocasiones los ha hallado inconstitucionales. Así puede verse en las sentencias C-300 del 1 de julio de 1994, C-466 del 18 de octubre de 1995 y C-122 de marzo de 1997....” (Poder y Constitución, Legis, Página 170).

Desde el punto de vista de la validez constitucional de esta clase de decretos, de lo dicho se desprende con toda claridad que no la tienen aquellos cuyo contenido esté destinado a fines ajenos al control de la crisis y sus efectos, o que se refieran a materias carentes de la relación directa y específica con ella.⁸

Ahora bien, y sin perder de vista lo transcrito, es evidente que la decisión que hoy se revisa, desarrolla los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y 491 del 28 de marzo de 2020⁹, que en su artículo 6¹⁰ dispuso que las autoridades administrativas podrán suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, por lo que, el acto administrativo territorial que nos ocupa ejecuta a este nivel el decreto legislativo expedido dentro del estado de excepción.

Finalmente, es pertinente anotar que la normativa de la Constitución Política relacionada con los estados de excepción, no se agota en su tenor literal, sino que hace parte de ella el denominado Bloque de Constitucionalidad, lo que quiere decir que las infracciones que se produzcan en tal bloque también son generadoras de

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-448 del 9 de julio de 1992, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

⁹ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el Marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰ Artículo 6º 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.

anulabilidad de actos administrativos que desarrollen Decretos Legislativos. Sobre el alcance del Bloque de Constitucionalidad, el Dr. Pedro Antonio Lamprea señala lo siguiente:

“Parejamente, la Corte Constitucional nacional afirma que prevalecen los tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario (C.P., arts. 93 y 214, numeral 2º), pues forman parte, con el texto constitucional un bloque de constitucionalidad, cuyo respeto somete a la ley. Así, se armoniza el principio de supremacía constitucional como norma de normas (C.P., art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (C.P., art. 93).”¹¹

Ahora bien, según la Corte Constitucional solo harán parte del bloque de constitucionalidad los convenios que ella misma determine después de un estudio específico¹². El Tribunal Administrativo del Quindío sobre el particular ha manifestado lo siguientes:

Por otro lado, por su importancia, merecen comentario aparte, las normas internacionales acogidas por Colombia que regulan en algunos aspectos lo concerniente a los Estados de Excepción, con el fin de unificar una serie de criterios en el orden internacional sobre la regulación y formalidades internas. Dentro de la mencionada regulación, es de vital importancia el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto de San José, incorporado a la legislación interna, el primero, a través de la Ley 764 de 1968; y el segundo a través de la Ley 16 de 1974.¹³

De aparte jurisprudencial transcrito, cabe resaltar para el caso que nos ocupa, el principio de proporcionalidad, pues es evidente que en el subjuice hay varios derechos fundamentales que se enfrentan: el derecho fundamental a la salud vs. el derecho fundamental de acceso a la administración pública y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, por tanto, este concepto se centrará en este análisis jurídico.

Como conclusión a todo lo expuesto en este numeral, los controles y límites descritos a lo largo del mismo se justifican porque de manera evidente durante el estado de excepción se aumentan los poderes de la rama ejecutiva, lo que implica un desequilibrio con las otras dos ramas en detrimento del Estado de Derecho, por

¹¹ Anulación de los Actos de la Administración Pública, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá D.C., segunda edición, 2004, página 208.

¹² Sentencia C-401 del 14 de abril de 2005, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹³ Sala Primera de Decisión, Armenia catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020), Magistrado Ponente: Luis Carlos Alzate Ríos, Acción de Tutela (impugnación), Radicación:63002-33-33-004-2020-0045-01, Accionante: Alejandro Angel Labourt, Accionado: Presidencia de la República y otro. En este mismo pronunciamiento se resaltan los principios que devienen de dicha normativa: legalidad, es decir, declaración previa, proclamación al pueblo afectado, notificación a los demás estados miembros -artículo 4, numeral 3 del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos y 27 del Pacto de San José-, temporalidad del desequilibrio entre poderes públicos, proporcionalidad de las medidas que se adopten, no discriminación y compatibilidad convencional.

ende dicho poder debe estar limitado en el tiempo, debe ser vigilado de manera minuciosa y no puede restringir derechos fundamentales de manera injustificada y mucho menos eliminarlos del ordenamiento jurídico. Es por lo anterior que las otras ramas del poder público y los órganos de control deben estar en funcionamiento con el objeto de ejercer las veedurías políticas, jurídicas, fiscales y disciplinarias a que haya lugar con ocasión del estado de excepción.

4.3: PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD:

Este principio se encontraba consagrado en el artículo 36 del antiguo C.C.A., sin embargo continúa vigente en el artículo 44 del C.P.A.C.A. y se utiliza para controlar las decisiones que emanan de potestades discrecionales, a través de juicios de razonabilidad: proporcionalidad, ponderación e igualdad, donde se ponen en una balanza los intereses en juego que se ven inmiscuidos en los efectos jurídicos del acto administrativo que se controla, de tal manera que el resultado de dichos juicios indica si la decisión adoptada materializa la finalidad que el legislador previó otorgándole la potestad discrecional a la administración o, por el contrario, satisface intereses personales o de otra índole, alejados del interés general específico para el cual fue consagrada la mencionada potestad. Sobre este principio, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

En su más común acepción, el principio de proporcionalidad en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos se traduce en la exigencia de que cualquier limitación introducida por aquél a los derechos de estos o, en general, al ámbito de libre autodeterminación del individuo, solo puede ser posible en cuanto resulte estrictamente imprescindible para la salvaguarda y consecución del interés público en virtud del cual la medida en cuestión es adoptada. O, del mismo modo, simplemente se afirma que una determinada decisión administrativa es proporcionada cuando se da la relación de adecuación entre medios elegidos y fines perseguidos, además de una relación de equilibrio entre los diferentes intereses puestos en juego.

Sin embargo, un análisis más detenido del principio que en su sentido amplio se ha descrito, elaborado en primera instancia por la doctrina alemana, conduce a identificar dentro del mismo tres subprincipios, etapas o mandatos parciales: el subprincipio o mandato de adecuación, de idoneidad o de congruencia, por virtud del cual la medida limitadora de los derechos o intereses del administrado debe ser útil, apropiada o idónea para obtener el fin buscado, esto es, que el abanico de posibles medidas a adoptar por la administración se limita a las que resulten congruentes con el entramado fáctico del caso y aptas para la consecución del cometido fijado por el ordenamiento; el subprincipio o mandato de necesidad, intervención mínima o menor lesividad, de acuerdo con el cual la adopción de la medida elegida debe ser indispensable dada la inexistencia de una alternativa distinta que sea tan eficaz y menos limitativa que la misma, capaz de satisfacer el fin de interés público al que se ordena; y, en tercer lugar, el subprincipio o mandato de proporcionalidad en sentido estricto, de acuerdo con el cual debe producirse un equilibrio entre el perjuicio irrogado al derecho o interés que se

*limita y el beneficio que de ello se deriva para el bien público que la medida prohija.*¹⁴

4.4 MÉRITO DEL ACTO ADMINISTRATIVO:

Cuando hablamos del mérito del acto administrativo, nos referimos a la conveniencia u oportunidad del mismo, por lo tanto, los aspectos jurídicos no se encuentran contemplados dentro de este ámbito. La doctrina ha precisado que la administración pública puede estudiarse desde dos ámbitos: la ciencia de la administración (excluye los aspectos jurídicos) y el derecho administrativo (se ocupa de la sujeción del Estado al bloque de legalidad). Cuando se aborda el acto administrativo dentro del ámbito de la oportunidad o la conveniencia, estamos en presencia de la ciencia de la administración y por ende los juicios jurídicos se encuentran ausentes. Veamos lo que ha expresado sobre el particular el profesor Fernando Garrido Falla al comentar la doctrina italiana:

*Igualmente ocurre en L. MEUCCI, para quien la distinción de la ciencia de la Administración con el Derecho administrativo consiste en atribuir a este último el elemento formal (es decir, cuanto se refiere a la estructura de la Administración y a las normas que presiden las relaciones jurídicas con los ciudadanos) y a aquélla lo que se refiere a la recíproca acción entre Estado y sociedad en cuanto se desarrolla con relaciones económico-administrativas, lo cual supone estudiar la Administración en el aspecto de su oportunidad, conveniencia y aptitud intrínseca, lo que supone también su concepción como ciencia política.*¹⁵

Ante lo anterior, cabe anotar que estamos dentro del campo de acción meramente político del Estado, donde las decisiones que este adopta giran en torno a su capacidad gobernante, es así como, siempre en los actos administrativos que la Administración Pública profiera, se analiza si el mismo es conveniente para el conglomerado social, o, si de acuerdo a la situación económico-social de la sociedad resulta oportuno adoptar una posición sobre determinado asunto.

Como ejemplo de juicios de mérito que debe realizar la Administración Pública al momento de proferir un acto administrativo estarían los siguientes: ¿que es más conveniente para el Municipio en este momento, la construcción de un puente o la del alcantarillado?, ¿resulta oportuno para el Hospital, Suprimir 800 cargos en virtud

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 30 de noviembre de 2006. Expediente 13074. Consejero Ponente: Dr. Alier E. Hernández Enríquez. Extracto jurisprudencial publicado en la revista de jurisprudencia y doctrina de Legis de Junio de 2007, páginas 920 a 958.

¹⁵ Tratado de Derecho Administrativo, Volumen I, Parte General, Decimocuarta edición, con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, Editorial Tecnos, página 175.

de una Reestructuración de la Estructura Organico-Administrativa de la Empresa Social Del Estado?¹⁶

El mérito del acto administrativo no se controla a través de la vía jurisdiccional, ya que la inconveniencia o inoportunidad no es causal contemplada en el artículo 137 del C.P.A.C.A., es decir, no configura vicio de invalidez del acto administrativo, por la sencilla razón de que el bloque de legalidad no es el que se transgrede, sino las políticas de determinada Entidad Pública, reflejadas en el impacto económico-social que generan en la comunidad, o sea, en el campo del mérito del acto administrativo la ley no es el fundamento de dicho campo.¹⁷

Sin embargo, algunos autores no comparten el anterior criterio, cuando se trata de actos que emanan de potestades discrecionales¹⁸. Empero, si leemos con detenimiento el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se debe concluir que las causales de invalidez frente a los actos administrativos de este tipo, siempre se encontraran empotradas en la norma que autoriza la facultad discrecional, por lo tanto, en estos casos estaremos ante juicios jurídicos y no de conveniencia u oportunidad¹⁹. Por ejemplo: Una

¹⁶ Sobre la supresión de cargos como medida de conveniencia u oportunidad incontrovertible por la vía judicial, la Corte Suprema de Justicia expuso a propósito de una reestructuración de un Municipio, lo siguiente: "Ahora bien, determinar la conveniencia o inconveniencia de suprimir los cargos es tarea que corresponde a las autoridades municipales en tanto se trata de una evaluación política, inmune por lo mismo, esa sí, al control jurisdiccional. De ahí que no tenga ninguna repercusión frente al fallo del tribunal el estudio realizado por la Contraloría General de la República sobre el porcentaje de los ingresos de libre destinación dedicados a los gastos de personal, ni las reflexiones del recurrente en ese sentido encaminadas a demostrar la ineficacia del despido sobre la base de que lo gastado por el municipio de planta de personal no alcanzaba el porcentaje máximo permitido legalmente". (Sala de Casación Laboral, Sentencia de Anulación, 11 de agosto de 2004. Radicación 24.603. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Isaac Ander, publicada en la revista de jurisprudencia y doctrina de Legis, de octubre de 2004, páginas 1526 y ss.)

¹⁷ A propósito del mérito del Acto Administrativo, el Dr. Santofimio, argumenta: "Lo que sí resulta claro en nuestro ordenamiento es que este elemento no genera vicios en la legalidad del acto. Al contrario de lo que ocurre en otras legislaciones, en nuestro medio puede generar controles políticos o juicios administrativos, pero de ninguna manera contencioso administrativos. Si confrontamos las causales de nulidad establecidas en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, ninguna causal nos permitirá tipificar la violación al mérito como causal de nulidad del Acto Administrativo. Su desconocimiento podría implicar responsabilidad personal para el agente productor del acto, pero no alteración de la legalidad del mismo". (Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Universidad Externado de Colombia, Página 156).

¹⁸ " Este artículo 36 da unos amplios poderes a los órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el control de las decisiones discrecionales de la Administración, pues por medio de la adecuación y proporcionalidad de la decisión el juez administrativo se encuentra obligado no solamente a hacer un juicio de legalidad sino también de conveniencia u oportunidad". (Urueta Ayola Manuel S. El poder discrecional. Historia y perspectivas de la jurisdicción administrativa en Francia y en América Latina, memorias del coloquio conmemorativo del bicentenario del Consejo de Estado Francés, Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, 1999, Página 242).

¹⁹ "La justicia administrativa se distingue por su función según le incumba examinar la juridicidad o el uso que se haya hecho del poder discrecional. En el primer caso se examina si el acto administrativo concuerda con el derecho que era de aplicar al producirse el acto. En el segundo, se examina el uso que se haya hecho del

ordenanza autoriza al Gobernador para que celebre un empréstito con el objeto de construir un alcantarillado sin precisar especificación alguna en torno a la obra. Si el Gobernador, con base en el dinero obtenido por el empréstito, adjudica un contrato para hacer un estadio de fútbol, el acto administrativo de adjudicación estará viciado de nulidad por vulnerar las normas en que debería fundarse. A contrario sensu, si con base en la suma prestada al Departamento, el Gobernador adjudica un contrato para hacer un alcantarillado que pasara por ciertos barrios y será de determinada longitud, la longitud de la red de alcantarillado y los barrios beneficiados no son problemas jurídicos, sino de conveniencia u oportunidad, incontrovertibles judicialmente, toda vez que la Ordenanza simplemente facultó al Gobernador para obtener dinero con el objeto de construir un alcantarillado sin ningún requerimiento u orden adicional.

Por otro lado, no le es dado a la Jurisdicción Contencioso Administrativo coadministrar, es decir, asumir el papel de administradora pública haciendo análisis de conveniencia u oportunidad, ya que esto es propio de la administración pública y no es una función jurisdiccional. La administración es la que debe determinar, por ejemplo, que obras públicas son prioritarias para el bien común o que medidas deben adoptarse para conjurar problemas de orden público y no son los jueces quienes deben juzgar si este tipo de decisiones son convenientes o inconvenientes para el conglomerado social.

A propósito de lo anterior, el Dr. Gustavo Penagos, al citar al profesor Prat en cuanto a la potestad discrecional, argumenta: “Este poder es discrecional porque el Juez nunca puede sustituirse al administrador en la apreciación de la oportunidad o conveniencia del dictado de la medida. La apreciación de la oportunidad está enteramente dejada a la administración activa, constituye su dominio reservado”.²⁰

Lo que si debe quedar muy claro es que lo incontrolable es la potestad discrecional, empero, luego de que se adopta la decisión que surge como consecuencia de la misma, esta si es controlable jurisdiccionalmente a la luz de la norma que autorizó el ejercicio de la potestad y dentro del marco factico correspondiente al caso concreto²¹.

arbitrio permitido por el derecho referente al acto, examinándose, por lo tanto, la acomodación al fin..., todo acto reglado o de aplicación del derecho es también discrecional en cierta medida, y todo acto discrecional es también acto de aplicación, y pretende ser acto administrativo, acto de ejecución, acto estatal”. Merkl, Adolfo, citado en Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 16 de marzo de 2005, expediente 27.971, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio, Revista Jurisprudencia y Doctrina de legis de Septiembre de 2005, páginas 1277 a 1283.

²⁰ El Acto Administrativo, Editorial Librería el Profesional, Séptima Edición, Página 45.

²¹ “La tarea de los tribunales no consiste, por tanto, en repetir el mismo ejercicio que la administración al llegar, a través de él, al mismo o diferente resultado, lo que les convertiría, ciertamente en administradores,

Como corolario de lo expuesto en el párrafo anterior, el Consejo de Estado ha establecido las pautas que debe tener en cuenta el control judicial frente a decisiones que emanan de una potestad discrecional, en los siguientes términos:

En conclusión, pueden formularse los siguientes parámetros en punto a los alcances del control judicial de la actividad administrativa, valiéndose, tanto aquél como ésta, del método de la ponderación:

a. En los casos en los que el tribunal concluya que la decisión administrativa no es ponderada, debe proceder a declarar su invalidez.

a.1. Si, adicionalmente, como resultado de la actividad probatoria desplegada a lo largo del proceso y de las normas y/o principios jurídicos aplicables al caso, el juez puede también concluir que existe solamente una alternativa de solución conforme al ordenamiento jurídico y con las exigencias de la “ley de la ponderación”²², puede –y debe- imponer esa única decisión ponderada.

a.2. Si, en cambio, tras concluir que la solución por la que ha optado la administración no es ponderada, igualmente advierte que existen varias posibles soluciones satisfactorias de acuerdo con los postulados de la ponderación, no puede el juez sustituir con una de ellas la determinación administrativa previa, como quiera que la formulación del criterio de decisión correspondiente es del resorte de la administración.

b. Si la decisión administrativa enjuiciada respeta las exigencias de la ponderación, aunque pudieran identificarse en el proceso judicial otras soluciones ponderadas, tampoco corresponde al juez sustituir la opción elegida por la administración.

c. El control judicial que apunta a establecer si la administración ha elegido o no una alternativa ponderada, cuando ejercita facultades discrecionales, parte de la previa atribución de valor o peso a los diferentes valores, derechos o intereses contrapuestos en el caso concreto. El quid de la cuestión radica en que no siempre –de hecho son escasas las ocasiones que así ocurre- el ordenamiento se ocupa de prefiar esos criterios de jerarquización, con lo cual el establecimiento de los mismos queda deferido a la instancia aplicativa, esto es, a la administración que ejerce las facultades discrecionales correspondientes, eligiendo los criterios

sino en verificar si en el ejercicio de su libertad decisoria la administración ha observado o no los límites con los que el derecho acota esa libertad y si, finalmente, la decisión adoptada puede considerarse, en consecuencia, como una decisión racionalmente justificada o, por el contrario, como el simple fruto de la voluntad desnuda de quien la ha adoptado”. García de Enterría, E. Y Fernández T.R. Citado en Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 16 de marzo de 2005, expediente 27.971, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio, Revista Jurisprudencia y Doctrina de legis de Septiembre de 2005, páginas 1277 a 1283.

²² Cuanto mayor sea el grado de detrimento del principio que ha de retroceder, mayor ha de ser la importancia del cumplimiento o satisfacción del principio que prevalece.

*objetivos con base en los cuales optará entre las diferentes alternativas de que dispone”.*²³

Teniendo en cuenta el aparte jurisprudencial transcrito, se observa que el método de interpretación denominado ponderación o balance de intereses se impone como la herramienta hermenéutica ideal para controlar los actos administrativos proferidos como consecuencia de la potestad discrecional, de tal forma que la administración de justicia no se inmiscuye en los linderos políticos y sólo se queda del lado jurídico. Ahora bien, la Corte Constitucional ha diseñado un test que el Juez debe aplicar cada vez que deba hacer uso del criterio de la ponderación y aunque lo explica desde la óptica constitucional es perfectamente aplicable para el asunto que nos ocupa, así:

El concepto de proporcionalidad sirve como punto de apoyo de la ponderación entre principios constitucionales: cuando dos principios entran en colisión, porque la aplicación de uno implica la reducción del campo de aplicación de otro, corresponde al juez constitucional determinar si esa reducción es proporcionada, a la luz de la importancia del principio afectado.

*El concepto de proporcionalidad comprende tres conceptos parciales: la adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido, la necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.*²⁴

4.5 CASO CONCRETO:

Conforme a lo expuesto es menester para el caso que nos ocupa examinar las medidas adoptadas por el Municipio de Montenegro y someterlas al juicio de proporcionalidad señalado a lo largo de este escrito, pues al ser una decisión discrecional, sólo se puede realizar su control desde el punto de vista de la norma que la autoriza y los fines que le sirven de causa, así:

- La suspensión de los términos administrativos y judiciales en sede administrativa resulta adecuada frente a los lineamientos que la Organización Mundial de la Salud ha dado sobre el asunto de la Pandemia del Covid-19, pues esta ha señalado que los países deben adoptar medidas de confinamiento, la vigilancia activa, la detección temprana, el aislamiento, el manejo de los casos, el seguimiento de contactos y así prevenir la

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Alier E. Hernández Enríquez, Bogotá D.C., veintiséis de octubre de dos mil seis (2006), Radicación número: 630012331000200500708 01, Expediente número: AP-2005-00708, Actores: Héctor Buitrago Ospina y otros, contra el Municipio de Armenia y otra.

²⁴ Sentencia C-022 de 1996, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

propagación del 2019-nCoV.²⁵ En otras palabras, suspender los términos de los trámites administrativos y judiciales en sede administrativa que implican actividad presencial, es una decisión adecuada, pues precisamente el contacto interpersonal de forma directa es un factor alto de riesgo y contagio.

- La suspensión de los términos administrativos y judiciales en sede administrativa resulta necesaria dado que, en virtud del principio de precaución, no existe una vacuna u otra medida sanitaria que permita prevenir el contagio del COVID-19 y sus posibles efectos nocivos. En efecto, la ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, integró el principio de precaución al ordenamiento jurídico colombiano. El mismo se puede precisar de esta manera: cuando haya sospechas sobre los efectos adversos que un elemento, proceso o fenómeno, podría causarle al medio ambiente o a la salud, las autoridades pueden adoptar las medidas necesarias para prevenirlos, aunque no exista certeza científica sobre su magnitud. Así como en los principios de igualdad y proporcionalidad, la aplicación de este principio también exige la utilización de la razonabilidad, en el sentido de evaluar los efectos que la medida restrictiva pueda generar en los intereses de otros grupos sociales, aunque, en todo caso, al adoptarse un acto administrativo en virtud del principio de precaución, emerge un indicador de la necesidad de profundizar en las investigaciones sobre el elemento, proceso o fenómeno que se restringe²⁶. La doctrina ha especificado los requisitos de configuración de este principio en los siguientes términos:

Una forma mesurada de abordar el principio de precaución partiría del texto mismo de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, incorporada en Colombia en el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, que es clara en señalar las siguientes características: (i) su aplicación se da una vez existe certeza científica sobre la incertidumbre del daño ambiental y su causa; (ii) ante esta certeza científica de incertidumbre, el Estado y los particulares deben tomar acciones para prevenir la degradación ambiental; (iii) La incertidumbre científica no es excusa para no actuar en pro de la defensa del medio ambiente.²⁷

Así las cosas, la suspensión del servicio presencial en sede administrativa también resulta una medida necesaria en virtud del principio de precaución, sin embargo, el acto administrativo que hoy nos ocupa deja intacto el derecho fundamental de acceso a la administración pública y de justicia, a través de los canales virtuales y telefónicos a que haya lugar ante la comisaría de familia, inspección de policía o cualquier otra dependencia de la administración municipal.

- Finalmente considera el Ministerio Público que la medida supera el juicio estricto de proporcionalidad, pues la misma le da más peso al Derecho a la

²⁵ www.who.int

²⁶ Ver: Corte Constitucional, Sentencia T-299 de abril 3 de 2008, Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

²⁷ MACÍAS GÓMEZ, Luis Fernando, las tendencias del derecho ambiental: ¿hacia una visión jurídica diferente?, opinión vertida en la publicación *Ámbito Jurídico* del 17 al 30 de agosto de 2015, página 19.

salud y a la vida sobre otros derechos como el de acceso a la administración pública o de justicia, pues, en caso de que se propague el virus, los efectos para el sistema sanitario serían devastadores y los efectos económicos adversos serían superiores e inmanejables.²⁸ Advirtiendo que el sacrificio anotado no es absoluto y deja intactos el derecho fundamental de petición, los procesos de selección de contratistas, la adopción de medidas de carácter urgente de orden público o por comportamientos contrarios a la convivencia, movilidad del municipio o dirigidas al restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes.

5.CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Con base en los argumentos tanto fácticos como jurídicos antes esbozados, este Ministerio Público observa que se encuentra acorde al estado de excepción el Decreto objeto de control²⁹.

Es concepto,

Del Señor Magistrado, atentamente,

(original firmado)

IVÁN MAURICIO FERNÁNDEZ ARBELÁEZ
Procurador trece (13) Judicial (II) Administrativo

²⁸ Ver los casos dramáticos de países europeos como España o Italia donde no se adoptaron medidas draconianas de aislamiento, menospreciando el COVID-19 o por sus efectos económicos adversos, sin embargo, el impacto del virus los obligó de manera tardía a acoger el mencionado aislamiento. Sobre estos eventos fácticos no se traen a colación estudios específicos porque son hechos notorios de público conocimiento.

²⁹ En un caso similar el Tribunal Administrativo del Quindío acogió la posición del Ministerio Público, así: Sentencia del 4 de Junio de 2020, Magistrado Ponente: Luis Carlos Alzate Ríos, Radicación: 63001-2333-000-2020-00167-00. Control inmediato del Decreto No. 048 del 13 de abril de 2020. Municipio de Montenegro Quindío.

