



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**SALA PLENA**  
**MAGISTRADO PONENTE: JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

**Medellín, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)**

<b>Medio de control:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>Naturaleza:</b>	Revisión de legalidad del Decreto No. 041 del 30 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Vegachí – Antioquia-, <i>"Por medio del cual se suspenden los términos en las actuaciones administrativas impulsadas por el Municipio de Vegachí, Antioquia"</i> .
<b>Radicado:</b>	05001 23 33 000 <b>2020 01162 00</b>
<b>Instancia:</b>	Única instancia
<b>Sentencia</b>	<b>Nro. 9</b>
<b>Tema:</b>	<i>Declaratoria de Estado de Excepción. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por los entes territoriales. Suspensión términos en las actuaciones administrativas Decreto Legislativo Nro. 491 de 2020</i>
<b>Decisión:</b>	<b><i>Declara ajustado a derecho el acto administrativo objeto del control inmediato de legalidad.</i></b>

## 1. ASUNTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 041 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Vegachí- Antioquia- *"Por medio del cual se suspenden los términos en las actuaciones administrativas impulsadas por el Municipio de Vegachí, Antioquia"*, expedido por el Alcalde de dicha localidad.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. Del Decreto objeto de control

La Alcalde del Municipio de Vegachí–Antioquia-, el 24 de abril de 2020, vía correo electrónico remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 041 del 30 de marzo de 2020, con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. El contenido de la norma es el siguiente:

***"DECRETO N° 041  
(marzo 30 de 2020)***

**"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS IMPULSADAS POR EL MUNICIPIO DE VEGACHÍ, ANTIOQUIA."**

*EL Alcalde Municipal de Vegachí –Antioquia- en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución y la ley y especialmente las establecidas en la Constitución Política, la ley y,*

**CONSIDERANDO**

- 1. Que el artículo 209 de la Constitución Política determina que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
- 2. Que el artículo 2º de la Carta Magna, establece que son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegura la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*
- 3. Que el artículo 11 de la Constitución Política estatuye que el derecho a la vida es inviolable.*
- 4. Que el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política determina como atribución del Alcalde, la de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*
- 5. Que el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2.020 por medio del cual declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*
- 6. Que el Presidente de la República expidió el Decreto 457 de 2.020 a través del cual fueron (sic) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio 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.*
- 7. Que el artículo segundo ídem, ordenó a los gobernadores y alcaldes a adoptar, en el marco de sus competencias las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, para lograr el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus (COVID-19).*
- 8. Que el artículo tercero del Decreto Presidencial determina que "para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas" en 34 casos taxativos.*
- 9. Que el Presidente de la República expidió el Decreto 491 de 2020 a través del cual 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 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. Que el Decreto Legislativo a que hace referencia el considerando inmediatamente anterior, faculta a los organismos y entidades que conforman el poder público para que suspendan, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas.

11. Que luego de hacer una valoración institucional y jurídica de las actuaciones administrativas que son susceptibles de suspensión de términos, este servidor público concluye que los procedimientos en los cuales se discuta la afectación a derechos constitucionales fundamentales, derecho de los menores, derechos de las víctimas de la violencia, derecho de personas en estado de debilidad manifiesta o derecho de los adultos mayores, no son susceptibles de suspensión de términos.

En virtud de lo expuesto, el Alcalde Municipal de Vegachí –Antioquia–,

## DECRETA

**Artículo 1º. AMBITO DE APLICACIÓN.** El presente Decreto aplica a todas las dependencias que conforman el Sector Central de la Administración Municipal de Vegachí, Antioquia, que impulsen procedimientos administrativos diferentes al trámite ordinario del ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, la garantía de la protección de derechos constitucionales fundamentales de personas en estado de debilidad manifiesta o derechos de los adultos mayores.

**Artículo 2º. OBJETO.** El presente Decreto tiene por objeto establecer las reglas jurídicas bajo las cuales se aplica la suspensión de términos de actuaciones administrativas impulsadas por esta entidad pública.

**Artículo 3º. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.** Suspender los términos de las actuaciones administrativas impulsadas por las distintas dependencias que conforman el sector central de la Administración Municipal de Vegachí, Antioquia, que se enuncian a continuación:

- a. Procedimientos de cobro coactivo
- b. Procedimiento de pago de sentencias judiciales
- c. Procedimientos contravencionales en materia de tránsito y transporte
- d. Procedimientos contravencionales en materia policiva
- e. Procedimientos administrativos para determinar un posible incumplimiento de contratos estatales (Art. 86. Ley 1474 de 2.011)
- f. Procedimientos administrativos regulados por la Ley 1437 de 2011
- g. Procedimientos administrativos para determinar la ocurrencia de siniestro en el marco de los contratos de seguro, donde la entidad pública sea tomadora o beneficiaria.
- h. Procedimientos de otorgamiento de licencias de construcción en cualquiera de las modalidades establecidas en el Decreto 1489 de 20.10 o normatividad complementaria.

**Parágrafo:** Los procedimientos administrativos de selección de contratista establecidos en la Ley 1150 de 2.007 y el Decreto 1082 de 2.015 que se encuentren vigentes serán objeto de modificación del cronograma.

**Artículo 4º. ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE NO SON OBJETO DE SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS.** Los procedimientos administrativos correspondientes al trámite ordinario del ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, la garantía de la protección de derechos constitucionales fundamentales, derechos de los menores, derechos de las víctimas de la violencia, derechos de personas en estado de debilidad manifiesta o derechos de los adultos mayores no son objeto de suspensión de términos.

**Artículo 5º. CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.** En cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia, económica y celeridad, los servidores públicos encargados de proyectar, impulsar o decidir procedimientos

*administrativos, deberán desarrollar actividades que permitan mantener al día el estado de los procedimientos, de manera tal que una vez sean reanudados los términos de la actuación sea culminada en el menor tiempo posible.*

**Artículo 6º. COMUNICACIONES.** *Remitir copia del presente acto administrativo al Tribunal Administrativo de Antioquia, con el propósito que ejerza las funciones constitucionales que le correspondan de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2.011.*

**Artículo 6º. (sic) VIGENCIA.** *El presente Decreto rige a partir de la publicación hasta la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Dada en Vegachí –Antioquia, a los treinta (30) días del mes de marzo de 2.020.*

### **COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*"Firmado por el alcalde DEISON ULILO ACEVEDO MENDEZ en el original"*

*(...)"*

## **2.2. Trámite procesal**

El Despacho sustanciador, profirió auto el 24 de abril hogaño mediante el cual dispuso avocar conocimiento y dar inicio al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA.

En orden a lo anterior, dispuso entre otras cosas, la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de este Tribunal, anunciando la existencia del proceso, por el término de 10 días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

Asimismo, comunicar inmediatamente la iniciación del presente asunto al Alcalde del Municipio de Vegachí –Antioquia-, así como al Concejo Municipal de dicha localidad, al Gobernador de Antioquia y al Presidente de la República, para que si lo consideraban oportuno intervinieran indicando las razones que en su criterio justifican la legalidad del acto que se revisa.

Atendiendo a que toda la población se halla en situación de aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 del 22 de marzo de 2020), las respuestas serían recibidas a través del correo electrónico del despacho sustanciador.

En esta misma providencia, se exhortó al Municipio de Vegachí – Antioquia, por conducto del señor Alcalde municipal, para que dentro del término de diez (10) días, siguientes al envío del correo electrónico remitiera copia de los trámites que

antecedieron el acto demandado, y de la totalidad de los antecedentes administrativos con los que cuente la municipalidad.

Por último, correr traslado al Ministerio Público para rendir el concepto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 -5 - del CPACA.

Las notificaciones se surtieron vía correo electrónico el 24 de abril hogaño, mismo día en que se publicó el aviso a la comunidad, a través de los medios dispuesto para ello.

### **2.3. Intervenciones**

El ciudadano Luis Ángel Hincapié Betancur, intervino solicitando se declare la ilegalidad del Decreto Nro. 037 del 23 de marzo de 2020, pues en su sentir, en dicho acto administrativo no se justifica expresamente la restricción de los derechos a efectos de demostrar la relación de conexidad con las causales de perturbación y los motivos por las cuales se hace necesaria la suspensión de términos máxime que existen elementos de bioseguridad con el fin de que la administración pública pueda seguir operando de manera abierta al público y no de manera caprichosa cerrar todas las dependencias pudiendo dotar a los contratistas y empleados de elementos necesarios a fin de poder atender a la población; además de que existen elementos tecnológicos para seguir operando de manera permanente y no perturbar la recta y buena marcha de la administración.

Expone que, en el citado acto administrativo no se hace alusión a la reunión y las medidas adoptadas por el Comité de Vigilancia Epidemiológica –COVE- donde precisamente son los profesionales expertos en el tema que hubieren sugerido las medidas sanitarias pertinentes para el municipio, aunado a ello ni siquiera se ha presentado un solo contagio por COVID-19 en el municipio de Vegachí y que por ello se violentaron varios principios de tipo legal y constitucional tales como, finalidad, necesidad y proporcionalidad, por tanto, se debe declarar ilegal.

Vista la actuación surtida, no se advierten otras intervenciones.

### **2.4. Concepto Ministerio Público**

El Ministerio Público a través de su Procuradora 31 Judicial II, Delegada ante el despacho del Magistrado sustanciador solicitó a esta Corporación declarar ajustado a derecho del Decreto 041 del 30 de marzo de 2020, objeto del control de legalidad, como quiera que en su criterio se satisfacen los juicios de finalidad,

necesidad y proporcionalidad en la medida que guardan correspondencia con la finalidad que se persigue con la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19, resultan necesarias para los mismos efectos y aun cuando puedan resultar gravosas para diferentes sectores, resultan proporcionales para los fines perseguidos, con la preminencia, del intereses general.

Para terminar, refiere sobre la necesidad de introducir modificaciones a los cronogramas de ejecución de los contratos vigentes es apenas obvia su necesidad relacionada con la suspensión de determinadas actividades u obligaciones contractuales en busca de la salvaguarda de la integridad, salud y vida de quienes intervienen en la ejecución de los mismos, dadas las mismas medidas de aislamiento preventivo obligatorio para evitar la propagación y contagio del COVID-19.

Así, surtidos los trámites de rigor, procede la Sala Plena a pronunciarse de fondo, previas las siguientes,

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia**

Esta Corporación es la autoridad judicial competente para adelantar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

***"Artículo 136.-Control inmediato 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 jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.***

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

El artículo 185 del CPACA, en general, regula el trámite de control inmediato de legalidad de actos, en particular, señala como función de la Sala Plena de esta Corporación, la siguiente:

*"6. Vencido el traslado para rendir el 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". (Negrillas y subrayado de la Sala)*

### **3.2. Análisis Jurídico**

En el sub iudice, de salir avante el examen de viabilidad o procedencia del medio de control, el estudio de legalidad del acto administrativo que interesa a este proceso se circunscribe a la confrontación de dicho acto administrativo 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 del estado de excepción.

### **3.3. Naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad**

El control inmediato de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>1</sup> e incorporado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es un mecanismo de control asignado al conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción.

En el marco de este instrumento judicial es preciso analizar 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 del estado de excepción. De igual forma, el estudio de legalidad de los actos administrativos que se someten al control judicial 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 (Ley 137 de 1994), el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

---

<sup>1</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

Los elementos esenciales que caracterizan este mecanismo de control, permiten definirlo como un examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que expidió el acto administrativo, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, al igual que la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Corte Constitucional en sentencia C-179/94, al realizar el control previo, integral y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", de acuerdo con el artículo 241-8 en concordancia con el 153 de la Constitución Política, señaló las siguientes razones de constitucionalidad de la norma que fue aprobada como artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994:

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

*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

*No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".*

*Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.*

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable." (Subrayado no es del texto original)*

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad explicando que si bien se trata de un control automático e integral, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico. Así, en desarrollo de este control se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

En sentencia del 23 de noviembre de 2010<sup>2</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, precisó el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción:

*"La Sala advierte 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, parágrafo). 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.*

*En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.*

*Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP Ruth Stella Correa Palacio, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."*

De acuerdo con la jurisprudencia traída a cita, por tratarse de un estudio de legalidad limitado, las decisiones de la jurisdicción que desestiman la nulidad de los actos administrativos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, hacen tránsito a cosa juzgada relativa, esto es, únicamente frente a los ámbitos de ilegalidad estudiados y resueltos en la sentencia; luego, es posible que sobrevenga un debate judicial posterior sobre las mismas normas y por distintos reproches de ilegalidad, en el trámite del contencioso objetivo de anulación.

Ahora bien, en consonancia con el criterio jurisprudencial antes enunciado, el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en torno a los efectos de la sentencia que declare o niegue la nulidad de un acto administrativo, indica que *"(...) 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."*

En posterior pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>3</sup>, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explicó el alcance del control automático de juridicidad ejercido por esta Corporación respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción; así mismo, reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

*"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:*  
(...)

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:*

*"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción".*

### **3.4. Elementos esenciales del control inmediato de legalidad**

Con base en la citada jurisprudencia del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, es posible identificar los siguientes elementos que caracterizan el control inmediato de legalidad:

- i. Carácter **jurisdiccional**: el examen del acto administrativo que es materia del control se realiza en el curso de un proceso judicial, de modo que la decisión mediante la cual se resuelve la legalidad es una sentencia, la cual produce los efectos establecidos en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 en cuanto a las decisiones de la Jurisdicción sobre la nulidad o legalidad de actos administrativos sometidos al escrutinio judicial en virtud de este medio de control.
- ii. Carácter **integral** del control: el control inmediato de legalidad se efectúa sobre la totalidad del acto y tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Sin embargo, el carácter integral del control no obliga al Tribunal que conoce el trámite a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico.

Sobre este punto, se ha pronunciado el Consejo de Estado para definir el alcance de la integralidad, así:

*"4.4.- El Control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados, y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico. -*

*Definido el marco normativo, el acto objeto de control y la competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades nacionales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, se precisa que el alcance del control inmediato se reputa integral.*

*En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "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), porque 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."*

*Por tal motivo, aun cuando la Sala se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."<sup>4</sup>*

Es por lo anterior que este instrumento judicial comporta un control integral en cuanto debe efectuarse sobre el fondo y la forma de la medida general revisada; por consiguiente, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Cabe anotar que el juicio sobre estas medidas es de constitucionalidad y de legalidad, como también es de razonabilidad, cuestión que exige aplicar el test de proporcionalidad para determinar si la medida es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

- iii. La **autonomía**: de acuerdo con esta característica, es posible la revisión de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. Este atributo debe entenderse sin perjuicio de que deba estarse a los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo, si ésta ya se profirió, o para el momento en que se profiera.

Sobre esta característica, el Consejo de Estado en la citada sentencia del 31 de mayo de 2011<sup>5</sup> señaló:

*"(iii). Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 24 de mayo de 2016, expediente con radicación número 11001 03 15 0002015 02578-00, CP Guillermo Vargas Ayala, proceso: control inmediato de legalidad. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores).

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*desarrollan"; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo."*

- iv) **El control es inmediato o automático:** las autoridades competentes que dicten los actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tienen el deber de remitir los mencionados actos al Tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa que tenga competencia para conocer el trámite de control, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994; es decir, inmediatamente se expide la norma, la autoridad competente debe remitirla a la jurisdicción para que ejerza el examen de legalidad correspondiente.

Cabe anotar que del carácter inmediato de este control judicial devienen las siguientes características definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado:

*"Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

*i). 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.*

*ii). 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 efectos.*

*iii). 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".<sup>6</sup>*

*iv). El control es oficioso: el Juez de lo contencioso administrativo competente está facultado para asumir el conocimiento de los actos administrativos controlables de forma oficioso, cuando la autoridad emisora de los mismos incumple el deber de enviarlos a la jurisdicción.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de mayo de 2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

v). *La decisión de la jurisdicción al ejercer el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa: bajo la premisa de que esta modalidad de control tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado con el resto del ordenamiento jurídico, sin embargo, ante la imposibilidad de desarrollar una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo controlado con todos los preceptos existentes de rango constitucional o legal, se entiende por la jurisprudencia del Consejo de Estado que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerce la facultad de fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos.*

vi). *El control judicial inmediato de legalidad es principal, esto es, compatible y coexiste, sin estar supeditado a la residualidad, respecto de los mecanismos procesales ordinarios a través de los cuales los ciudadanos pueden impugnar los actos administrativos para que la Jurisdicción resuelva su legalidad, como el contencioso objetivo de anulación establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.*

(vii). *El análisis debe efectuarse en aplicación de los principios de causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad.*

Al respecto de estas características, en sentencia del 8 de julio de 2014<sup>7</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación<sup>8</sup> había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

*"iv) La causalidad normativa o conexidad refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.*

*v) El principio de proporcionalidad demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos con su implantación (13)<sup>9</sup>. En opinión*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011.

<sup>8</sup> (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

<sup>9</sup> (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

*de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración" (14)<sup>10</sup>.*

*vi) Por último, el principio de necesidad pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.*

*13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad."*

Sobre la finalidad de este instrumento judicial, es de señalar que en los precisos términos de la sentencia C-179 de 1994 de la Corte Constitucional, "*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.*"

### **3.5. Presupuestos del control inmediato de legalidad**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>11</sup>, Estatutaria de Estados de Excepción, 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 jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Para efectos de delimitar lo que es objeto de este medio de control inmediato de legalidad, que versa sobre actos administrativos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, y diferenciar este mecanismo judicial de los que se ejercen respecto de otros actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de funciones que corresponden a un marco jurídico distinto,

---

<sup>10</sup> (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>11</sup> "Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control 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."

señala esta magistratura que el fundamento constitucional de las atribuciones de reglamentación que corresponden al ejecutivo municipal, se encuentra en el artículo 315 de la Carta.

Como lo indica el artículo 315 superior, a los alcaldes fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; además, les corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. En tal sentido, precisa la norma constitucional que el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio y está facultado para dirigir la acción administrativa del ente territorial y para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones.

Por su parte, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 *"Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece las funciones de los alcaldes en relación con (a) el concejo, (b) el orden público, (c) la Nación, al Departamento y las autoridades jurisdiccionales, (d) la Administración Municipal, (e) la Ciudadanía, (f) la prosperidad integral de su región, entre otras competencias administrativas.

#### **4. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

De conformidad con el marco normativo y jurisprudencial reseñado en precedencia, abordará la Sala el estudio del acto administrativo que es materia de control - Decreto No. 041 del 30 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se suspenden los términos en las actuaciones administrativas impulsadas por el Municipio de Vegachí, Antioquia"*, expedido por el Alcalde de dicha localidad.

Como premisa inicial reitera el Tribunal que la viabilidad del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, está determinada por los siguientes presupuestos: i) debe tratarse de un acto administrativo de carácter general; ii) dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y; iii) que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción.

Tales presupuestos deben concurrir en su totalidad, de tal manera que, a falta de alguno de ellos, no resultaría procedente el control, en razón de su carácter excepcional.

A continuación, procede la Sala a determinar si en el caso concreto resulta procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Nro. 041 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Vegachí – Antioquia-.

**(i) Que se trate de un acto de contenido general.**

La lectura de los considerandos del Decreto 041 de 2020, muestra que con su expedición se dispuso "*suspender los términos en las actuaciones administrativas impulsadas por el Municipio de Vegachí, Antioquia*" desde la fecha de su publicación hasta vigencia de la Emergencias Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Al revisar el contenido del citado decreto, el cual fue transcrito en el segundo acápite de esta providencia, se observa que desarrolla las siguientes medidas de carácter general (i) suspensión de términos de las actuaciones administrativas impulsadas por las distintas dependencias que conforman el sector central de la Administración Municipal de Vegachí –Antioquia; (ii) determina cuales actuaciones administrativas no son objeto de suspensión de términos en aras de garantizar la protección de derechos de rango constitucional como el derecho de petición, los derechos de los menores, de las víctimas de la violencia, de las personas en estado de debilidad manifiesta o de los adultos mayores; y (iii) la modificación del cronograma de los procedimientos administrativos de selección de contratistas establecidos en la Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, que se encuentren vigentes.

De lo expuesto resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto 041 de 2020, son de carácter general y erga omnes, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos, a los usuarios de los servicios de la entidad, a los interesados en las actuaciones del municipio. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

**(ii) Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

No obstante, de las diferentes definiciones y características de la noción de "función administrativa" elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre el tema, la Sala entiende que de manera general "función administrativa" es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de su fines, misión y funciones. Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en estudio, se tiene que el Decreto

041 es expedido por el Alcalde del Municipio de Vegachí –Antioquia-, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

### **(iii) Que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción**

En aras de determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto 041 de 2020, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia. Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido acto administrativo se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas en orden cronológico así: **(i)** Decreto Nro. 417 de 2020 expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; **(ii)** el Decreto Nro. 457 de 2020 a través del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio 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; y **(iii)** el Decreto Nro. 491 de 2020 a través del cual se adoptó medidas de urgencia para garantiza la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman de 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.

Definida la procedencia o procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto 041 de 2020, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis de integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

## **1. Control de aspectos formales**

### **1.1. En cuanto a la competencia**

El Decreto Nro. 041 de 2020, fue suscrito por el señor Deison Ulil Acevedo Méndez, en su calidad de Alcalde del Municipio de Vegachí –Antioquia-, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución y la Ley, quien en dicho acto dispone suspender los términos de las actuaciones administrativas impulsadas por las distintas dependencias que conforman el sector central de la Administración

Municipal, tales como: procedimientos de cobro coactivo; procedimiento de pago de sentencias judiciales; procedimientos contravencionales en materia policiva; procedimientos administrativos para determinar un posible incumplimiento de contratos estatales (Art. 86. Ley 1474 de 2.011); procedimientos administrativos regulados por la Ley 1437 de 2.011; procedimientos administrativos para determinar la ocurrencia de siniestro en el marco de los contratos de seguro, donde la entidad pública sea tomadora o beneficiaria; y procedimientos de otorgamiento de licencias de construcción en cualquiera de las modalidades establecidas en el Decreto 1469 de 2.010 0 normatividad complementaria.

La competencia del burgomaestre para desarrollar el decreto legislativo surge de la Constitución Política, artículos 209 y 315, cuyo texto se transcribe a continuación:

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

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

**ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
- 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
- 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes".*

En estos términos, se considera satisfecho el requisito de competencia

## **1.2. Requisitos de forma**

En este sentido, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben. Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

## 2. CONTROL DE ASPECTOS MATERIALES

### 2.1. Conexidad

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: *“Se trata de establecer si la metería del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa”*<sup>12</sup>.

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción y las normas que le dan sustento, principalmente el Decreto Legislativo Nro. 491 del 28 de marzo de 2020, Veamos:

En su artículo 3º ordena la suspensión de términos para varias actuaciones administrativas adelantadas por la Administración así:

**Artículo 3º. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.** *Suspender los términos de las actuaciones administrativas impulsadas por las distintas dependencias que conforman el sector central de la Administración Municipal de Vegachí, Antioquia, que se enuncian a continuación:*

- a.** *Procedimientos de cobro coactivo*
- b.** *Procedimiento de pago de sentencias judiciales*
- c.** *Procedimientos contravencionales en materia de tránsito y transporte*
- d.** *Procedimientos contravencionales en materia policiva*
- e.** *Procedimientos administrativos para determinar un posible incumplimiento de contratos estatales (Art. 86. Ley 1474 de 2.011)*
- f.** *Procedimientos administrativos regulados por la Ley 1437 de 2011*
- g.** *Procedimientos administrativos para determinar la ocurrencia de siniestro en el marco de los contratos de seguro, donde la entidad pública sea tomadora o beneficiaria.*
- h.** *Procedimientos de otorgamiento de licencias de construcción en cualquiera de las modalidades establecidas en el Decreto 1489 de 20.10 o normatividad complementaria.*

**Parágrafo:** *Los procedimientos administrativos de selección de contratista establecidos en la Ley 1150 de 2.007 y el Decreto 1082 de 2.015 que se encuentren vigentes serán objeto de modificación del cronograma”.*

Sea lo primero recalcar, que el Presidente de la República, por medio del Decreto Declarativo Nro. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días”, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578 00 (CA) sentencia del 24 de mayo de 2016. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la económica y demás sectores de la vida nacional, atendiendo, entre otras cosas las siguientes motivaciones:

*"Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el **distanciamiento social y aislamiento**, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servidores de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos"* (Negrilla fuera del texto genuino).

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

Seguidamente a través del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional adopta *"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 de 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"*, motivado, entre otras, en las siguientes consideraciones:

*"Que así las cosas 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 medidas, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y garantizar el funcionamiento de los servidores indispensable del Estado.*

*Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observación de los deberes del Estado y de los particulares.*

*Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.*

(...)

*Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.*

(...)

*Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 del 15 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país desde el 16 de hasta el 20 de marzo de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011521 del 19 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011526 del 22 de marzo de 2020 prorrogó la medida de suspensión de términos judiciales del 4 al 12 de abril de 2020. Mediante Acuerdo PCSJA2011529 del 25 de marzo de 2020 se estableció una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunal Administrativos". (Subrayado de la Sala).*

Ahora bien, como puede apreciarse, el artículo 3º del Decreto 041 de 2020, establece como medida de carácter general la suspensión de los términos para 8 actuaciones administrativas que adelanta la Administración Municipal, sin embargo, aclara seguidamente en su artículo 4º que, la suspensión no opera respecto de derechos de petición, ni tramites que impliquen la garantía de derechos fundamentales, derechos de los menores, de las víctimas de la violencia, de personas en estado de debilidad manifiesta o derechos de los adultos mayores.

Es evidente entonces, que la selección de las actuaciones o procedimientos administrativos cuyos términos fueron objeto de suspensión, no fue realizada de manera caprichosa o arbitraria por la administración municipal, pues, corresponden a aquellas que: **a)**. Para su desarrollo requiere la consulta, evaluación o análisis de expedientes que reposan en las instalaciones de la Entidad y no es posible acceder por medios electrónicos; **b)**. Se adelantan con base en insumos, documentos o intervención de otras entidades públicas o particulares que implica una gestión que, al no estar a cargo de la entidad, podría significar movilización, circulación o traslados de servidores públicos; y **c)**. Corresponden a actividades de imposibilidad ejecución ante la medida de aislamiento preventivo obligatorio adopta por el Gobierno Nacional y las diferentes entidades territoriales, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

En ese orden de ideas, la suspensión de las actuaciones o procedimientos administrativos se encuentra expresamente autorizada por los apartes de los considerandos del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, que viene transcritos, que aluden a la necesidad de "tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales", con el fin de, a través del distanciamiento social y aislamiento limitar las posibilidades de propagación del virus. Se suma a lo anterior, que, en su parte resolutive –artículo 6º-, otorga a las entidades administrativas la facultad, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, de suspender, mediante acto administrativo,

los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. El citado artículo es del siguiente tenor literal:

**"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".*

Por otra parte, sobre la necesidad de introducir las modificaciones a los cronogramas de ejecución de los contratos vigentes, comparte la Sala la apreciación del Ministerio Público, en cuanto resulta obvia su necesidad relacionada con la suspensión de determinadas actividades u obligaciones contractuales en busca de la salvaguarda de la integridad, salud y vida de quienes intervienen en la ejecución de los mismos, dadas las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para evitar la propagación y contagio del COVID-19.

Lo expuesto en líneas precedentes nos lleva a concluir que: **(i)** El Decreto 041 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Vegachí –Antioquia-, no contraría la Constitución Política, ni desconoce el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. **(ii)** Tal como se ha estudiado a lo largo de esta providencia, el mencionado decreto no contraria o modifica términos legales, tales como, los términos para atender derechos de petición, sino aquellos establecidos en procedimientos administrativos que adelanta internamente la administración. **(iii)** El acto administrativo objeto de control materializa la respuesta del Gobierno ante la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 en el territorio nacional. **(iv)** Mediante el acto administrativo en cuestión, la administración adopta las medidas internas de adecuación del servicio necesarias para garantizar la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de la Entidad.

Con fundamento en lo expuesto, es evidente el cumplimiento del requisito material de conexidad por parte del Decreto 041 del 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Vegachí –Antioquia-, toda vez que la materia del acto objeto de control tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado a través del Decreto Declarativo 417 de 2020 y con el Decreto Legislativo 491 de 2020.

## **2.2. Proporcionalidad**

Para la Sala, el Decreto 041 de 2020, también cumple con el requisito de proporcionalidad, porque, mediante dicho acto administrativo, la Administración

Municipal acoge e instrumentaliza las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

En efecto, como ya se indicó en apartes anteriores, el Decreto Legislativo 491 de 2020, tiene como objetivo establecer medidas excepcionales en virtud de las cuales, mediante el distanciamiento social, permitan evitar la propagación del virus en el territorio nacional. Ahora bien, en desarrollo del mencionado decreto, el acto administrativo 041 del 28 de marzo de 2020, objeto del presente control inmediato de legalidad, adopta una las medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud de los servidores públicos de la administración municipal, la protección de los ciudadanos, así como respecto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de administrativas, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el cual atraviesa el país, decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Es así que, en desarrollo de las medidas antes referidas, el burgomaestre estableció la suspensión de ciertas actuaciones administrativas a cargo del Municipio de Vegachí –Antioquia-.

Es importante resaltar una vez más, que, en atención al principio de legalidad, el plurimencionado acto administrativo 491 de 2020, no modificó ningún termino de carácter legal o judicial como se mencionó en acápite precedentes, ya que no se inmiscuyó con los términos para atender derechos de petición, o los plazos para liquidar contratos, sino a aquellos establecidos en los procedimientos administrativos que adelanta internamente la entidad territorial.

En síntesis, el Decreto 041 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Vegachí – Antioquia-, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Para finalizar, aclara la Sala, que como lo ha reiterado el Consejo de Estado en su jurisprudencia<sup>13</sup>, *“si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”*, por lo que los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA); es decir, solo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

---

<sup>13</sup> Consultar entre otras, la sentencia del 20 de octubre de 2009, Exp. 11001-03-15-000-2009-00549; sentencia del 23 de noviembre de 2010, Exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00.

## 5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PLENA**, obrando en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

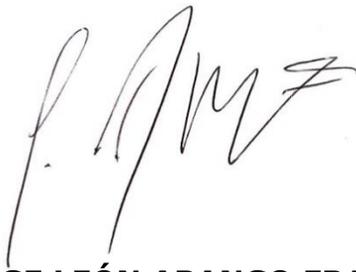
**PRIMERO: DECLARAR** que el Decreto No. 041 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Vegachí- Antioquia- "*Por medio del cual se suspenden los términos en las actuaciones administrativas impulsadas por el Municipio de Vegachí, Antioquia*", se encuentra ajustado a derecho, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquesele lo aquí dispuesto a la Alcaldesa del Municipio de Vegachí- Antioquia-, al Ministerio Público y a los demás intervinientes.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, como consta en el **Acta Nro. 2**.



**LOS MAGISTRADOS**

**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

**JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ**

**SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**  
(Aclara voto)

**ADRIANA BERNAL VÉLEZ**  
(Salva parcialmente voto)

**DANIEL MONTERO BETANCUR**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**  
(Aclara voto)

Siguen firmas...

