



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No.092

Popayán, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00192-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto 128 de 28 de marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Timbío - Cauca

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 128 de 28 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TRANSITORIAMENTE LOS TÉRMINOS DENTRO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS, CONTRAVENCIONALES, SANCIONATORIOS DE COBRO COACTIVO, PQRS Y DEMÁS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS QUE SE ADELANTAN EN LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE TIMBÍO CAUCA”*, expedido por el municipio de Timbío - Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“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...”*, entre los fines más destacados.

2. Posteriormente, la alcaldesa del municipio de Timbío – Cauca, expidió el Decreto 128 de 28 de marzo de 2020, donde dispuso:

*“ARTICULO PRIMERO: Suspender los términos administrativos dentro de los procesos contravencionales, sancionatorios del procedimiento administrativo de cobro coactivo, así como las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias y demás actuaciones administrativas que se generen, o estén en trámite y requieran el cómputo de términos, en la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Timbío Cauca. De igual manera se suspende el conteo de términos para los comparendos manuales elaborados por los agentes de tránsito en la vía pública y el término para dar respuesta al derecho de petición, allegados a la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Timbío.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en la Secretaria de Transito, se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*PARÁGRAFO TERCERO: 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 en la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Timbío Cauca.*

*ARTICULO SEGUNDO: Notifíquese a la Secretaria de Tránsito y Transporte, para que proceda y dentro de cada expediente, expedirá un auto de trámite, estableciendo la suspensión de términos. Así mismo PUBLICAR el presente acto administrativo en la página web del Municipio*

*ARTICULO TERCERO: El presente Decreto (sic) rige a partir de la fecha de su expedición”. (SIC)*

Como fundamento de su decisión indicó:

*“Que el Ministerio de Salud y protección social mediante el Decreto Nacional 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID - 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*Que el día 17 de marzo de 2020, el presidente de la República de Colombia Iván Duque Márquez, expidió el decreto 417, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica y Social Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario con ocasión a la pandemia del COVID- 19.*

*Que señora Alcaldesa del municipio de Timbío Cauca Maribel Perafán Gallardo expidió el Decreto 124 del 24 de marzo del 2020 “POR MEDIO DE CUAL SE UNIFICAN LAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO DECRETADAS POR EL MUNICIPIO DE TIMBÍO PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

*Que con fundamento en los artículos 45 y 49 de nuestra Constitución Política, cada ciudadano tiene a su cargo del autocuidado de su salud y la de los demás habitantes, conforme a ellos todos debemos obrar en consecuencia con el principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la Vida o la salud.*

*Que el artículo 5 de la Ley 1751 del 2015 regula el derecho fundamental a la salud, disponiendo que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar su goce, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho, y por ende posee la discrecionalidad para desarrollar políticas públicas en beneficio y protección de su ciudadanía.*

*Que el artículo 2.3.2.2.6. del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior 1066, del 26 de mayo de 2015 dispone “Entes competentes para adelantar la investigación y aplicar la sanción. En ejercicio de las facultades que otorga el artículo 50 y demás normas de la Ley 743 2002, la investigación administrativa consiguiente y la aplicación de la sanción que corresponda será competencia de la respectiva dependencia estatal de inspección y control y vigilancia, de conformidad con el procedimiento previsto en este Capítulo en concordancia con el Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

*Que es preciso resaltar que de conformidad con lo establecido en el artículo 140 de la Ley 769 de 2002, los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones a este código, a través de la jurisdicción coactiva, con arreglo a lo que sobre ejecuciones fiscales establezca el Código de Procedimiento Civil.*

*Que acorde a lo dispuesto en el Artículo 9, parágrafo; del Capítulo 3 del Decreto 482 del 2020, “Por la cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica (sic)” “Todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos”.*

*Que, visto lo anterior, es pertinente manifestar que los organismos de tránsito son autónomos e independientes y el Ministerio de Transporte no es el superior jerárquico de estos, por tanto, sus decisiones no son sujetas de revisión por parte de esta cartera ministerial. No obstante, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Transporte es quien formula las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte y tránsito, este despacho se permite realizar las siguientes precisiones frente a la prescripción en materia de tránsito. (Concepto Unificado, Ministerio de Transporte. Radicado MT No.: 20191340341551)*

*Que en este mismo sentido, los artículos 46 y siguientes, así como los artículos 134 y 140 de la Ley 769 2002 y sus modificaciones, y los artículos 2.2.1.1.2.1, 2.2.1.3.1.1 y 2.2.1.5.2.1 del Decreto 1079 de 2015, facultan a las autoridades de tránsito para atender todos los trámites que en materia de tránsito y transporte deben realizarse en la respectiva jurisdicción; así como para adelantar los procedimientos contravencionales de tránsito y transporte y gestionar el cobro coactivo de la cartera correspondiente.*

*Que de acuerdo a los recientes casos del COVID-19, presentados en el Departamento del Cauca y siendo la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Timbío Cauca, recibe diariamente en sus instalaciones un número considerable de personas, que vienen de diferentes partes del país; se hace necesario tomar las medidas necesarias con el fin de evitar el contagio de los funcionarios, contratistas y demás ciudadanos que requieran algún trámite o servicio de la Secretaría.*

*Que en consideración de lo expuesto, se suspenderán hasta el día TRECE (13) de abril del 2020, los términos de los procesos contravencionales, sancionatorios de cobro coactivo, peticiones, quejas, recursos y solicitudes y demás actuaciones administrativas que se generen y se encuentren en trámite y que requieran el cómputo de términos, en la Secretaría de Tránsito y*

*Transporte de Timbío Cauca. Así mismo, por tratarse de un asunto de fuerza mayor, en garantía de los principios constitucionales como el debido proceso, el derecho a la contradicción y defensa, y el acceso a la administración pública, se interrumpen los términos de caducidad y prescripción dentro de las distintas actuaciones procesales adelantadas por la Secretaría”. -SIC-*

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para ello y, además, en el *link* de “avisos a las comunidades” tanto de la secretaría como del Despacho y en la página *web* de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

## II. INTERVENCIONES

4. El municipio que expidió el decreto indicó que se tuvieron en cuenta las precisiones contenidas en las resoluciones 380 y 385 del 10 y 12 de marzo de 2020, así como lo dispuesto en los decretos 457 y 491 de marzo de 2020.

Que la medida de suspensión de términos atendió a la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos y servidores públicos en el acceso a la administración de justicia, garantizando la seguridad y la salud de la comunidad en general, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1.

5. La agente del Ministerio Público concluyó que el acto analizado se atemperaba al ordenamiento jurídico, por lo que debía declararse ajustado a Derecho.

Que el decreto cumplió con los requisitos formales ya que fue plenamente identificado, proferido por la alcaldesa municipal en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, siendo un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado, que resultaba aplicable a los habitantes de dicho ente territorial.

Que la medida de suspensión de términos dentro de los procesos contravencionales, sancionatorios del procedimiento administrativo de cobro coactivo, así como las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias y demás actuaciones, se fundamentan en los decretos 482 y 491 de 2020 y obedecen a medidas válidas encaminadas a garantizar, el debido proceso, además de las condiciones de salubridad pública y sanitarias de los habitantes del citado municipio, siendo un medio idóneo para prevenir un contagio masivo y una

proliferación fuera de control del COVID-19, y que atiende los principios de necesidad y proporcionalidad.

### III. CONSIDERACIONES

#### 6. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>1</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

#### 7. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5° de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta<sup>2</sup>.

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4° y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

#### 8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

<sup>1</sup> "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

<sup>2</sup> Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>3</sup>, de conmoción interior<sup>4</sup> y de emergencia<sup>5</sup>.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

#### 8.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

*“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”.*

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

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

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma o porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes<sup>6</sup>:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

*“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”<sup>7</sup>*

## 8.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp.: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505. Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

<sup>7</sup> Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.



hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación<sup>8</sup>

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado<sup>9</sup>, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

*“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), 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.”<sup>10</sup>*

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)<sup>11</sup> con respecto

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>11</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, en definitiva, ha definido como características<sup>12</sup> del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

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

---

<sup>12</sup> Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible<sup>13</sup> con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente en nulidad simple o en nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa<sup>14</sup>, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

## 9. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19. Tuvo por objeto la suspensión de términos dentro de los procesos contravencionales, sancionatorios del procedimiento administrativo de cobro coactivo, así como las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias y demás actuaciones que se generen, o estén en trámite y requieran el cómputo de términos, en la Secretaría de Tránsito y Transporte de Timbío Cauca.

### 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad<sup>15</sup>: i) que se trate de un acto de

---

<sup>13</sup> Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

<sup>14</sup> Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

El Decreto 128 del 28 de marzo de 2020, fue expedido y suscrito por la alcaldesa municipal, aparece debidamente motivado y según la transcripción que se hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del respectivo estado de excepción y en desarrollo de este, en la medida que implementó varias decisiones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se circunscribieron a un ámbito territorial para su aplicación. De modo que formalmente no puede hacerse reproche alguno.

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 128 DE 28 DE MARZO DE 2020, CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

9.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarde relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"<sup>16</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

9.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*limitar las posibilidades de propagación del nuevo*

---

<sup>16</sup> Sentencias C-723 de 2015.

*virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”, por lo que se hacía, incluso, necesario “expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permitir incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”.*

Mediante Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, se estableció el aislamiento preventivo obligatorio, atendiendo a que, a esa fecha, el Ministerio Salud y Protección Social había reportado la presencia de 271.364 casos confirmados en 173 países y 11.252 muertes, y a que no existe vacuna o tratamiento que permitan combatir con efectividad el nuevo Coronavirus COVID-19. Por ello, se adoptaron medidas de higiene respiratoria y distanciamiento social, esta última, incluso, recomendada por la OMS.

Con el Decreto 482 del 20 de marzo de 2020, “*Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*”, se dispuso la suspensión de actividades de los Organismos de Apoyo al Tránsito. Al respecto, en su artículo 9º se indicó lo siguiente:

*“Artículo 9. Suspensión de actividades. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos.*

*Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigirles. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.”*

De la misma forma, con el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, “*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*”, se consignó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas, de la siguiente manera:

*“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del*

*presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

*Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.*

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

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

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

*(...).*

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

*Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*

*(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.*

*Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

*Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán*

*suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

*La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.*

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

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

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

*Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.*

*Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

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

9.2.1.2. En suma, en los decretos mencionados se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por esa causa hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

También se tomaron medidas con base en el aislamiento general, propendiendo por el trabajo en casa y buscando evitar al máximo el contacto entre la población en general y los servidores públicos. Para ello se habilitó la suspensión de términos en los procesos administrativos, así como en los servicios y trámites prestados por los organismos de apoyo al tránsito, y se ampliaron los plazos de respuesta de las peticiones elevadas ante la administración.

9.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y las medidas en él adoptadas.

9.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub exámine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia<sup>17</sup>. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

9.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de *“Suspender los términos administrativos dentro de los procesos contravencionales, sancionatorios del procedimiento administrativo de cobro coactivo, así como las peticiones, quejas, reclamos y sugerencias y demás actuaciones administrativas que se generen, o estén en trámite y requieran el cómputo de términos, en la Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Timbío Cauca. De igual manera se suspende el conteo de términos para los comparendos manuales elaborados por los agentes de tránsito en la vía pública y el término para dar respuesta al derecho de petición, allegados a la Secretaria de Tránsito y Transporte del Municipio de Timbío”*.

Con dichas medidas se busca materializar fines constitucionales como la vida e integridad personal de los servidores públicos y de toda la población local, propendiendo por el distanciamiento social, evitando al máximo el contacto físico. No obstante, el aparte con el cual también se suspenden los términos de las *“las peticiones”*, no se atempera al ordenamiento jurídico.

9.2.2.2. Según el artículo 23 de la Carta, todas las personas tienen derecho a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y obtener una respuesta pronta y de fondo a su solicitud.

Este derecho tiene el carácter de fundamental, y bajo su ejercicio, en palabras de la Corte Constitucional, se puede solicitar *“el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, el requerimiento de copias de documentos, la formulación de consultas, la presentación de quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”*<sup>18</sup>. Por

<sup>17</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

<sup>18</sup> Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.



ello, las autoridades, o en general los obligados a cumplir con este, “*tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho*”<sup>19</sup>. Comporta, entonces, tanto un derecho fundamental como uno instrumental, “*en tanto a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros*”<sup>20</sup>.

9.2.2.3. En el artículo 9° del Decreto 482 del 20 de marzo de 2020, se dispuso la suspensión de actividades, durante el estado de emergencia social y ecológica, y el aislamiento preventivo obligatorio<sup>21</sup>, de “*todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen...*”. Lo que, en principio, se atempera con lo dispuesto por el artículo 6° del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, donde se habilitó la suspensión -total o parcial- de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, sea que los servicios se prestaran de manera presencial o virtual.

Sin embargo, en el párrafo 3° del Decreto 491 de 2020, se dejó la claridad de que esta última disposición no aplicaba a “*las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales*”. A ello se aúna que el artículo 5° *ib.* estableció, no la suspensión sino la ampliación de términos para atender las peticiones que se encontraran en curso o que se radicaran durante la vigencia de la emergencia sanitaria. Para ello dispuso un término general de 30 días para resolver las peticiones, y dos especiales, a saber: i) 20 días para las peticiones de documentos y de información, y ii) 35 días para las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo.

9.2.2.4. De lo anterior se desprende la posibilidad para las autoridades administrativas de suspender los términos en los trámites que se estén adelantando ante tales dependencias. Empero, tal suspensión, no incluye al derecho de petición, ya que, se recalca, en el marco del Decreto 491 de 2020, se ampliaron los términos de respuesta, pero no se habilitó la suspensión de dicho derecho fundamental.

En otras palabras, si bien el Decreto 482 de 2020, avaló la suspensión de los servicios prestados y trámites que se adelantes ante los organismos de apoyo al tránsito, lo cierto es que en el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, solamente se ampliaron los términos de respuesta a los derechos de petición, por lo que en ninguna circunstancia se puede entender que la suspensión de

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>21</sup> Establecido, para la fecha en que fue proferido el acto analizado, en el Decreto 457 de 2020.

términos puede afectar este derecho fundamental. Por ello, debe entenderse que la administración continúa con la obligación de satisfacer el núcleo esencial del referido derecho.

9.2.2.5. Incluso, suspender el trámite de las peticiones conllevaría a que se limite, de manera injustificada, el derecho de acceso a la información pública<sup>22</sup>, que también constituye un derecho autónomo instrumental, a través del cual las personas pueden acceder a bienes y servicios, conocer información básica sobre el funcionamiento estatal y ejercer control político sobre asuntos de interés público<sup>23</sup>. Y como este se encuentra íntimamente relacionado a la libertad de expresión, especialmente con la facultad que tiene toda persona de buscar información<sup>24</sup>, es uno de aquellos derechos que no pueden ser suspendidos en ningún estado de excepción.

En efecto, el derecho de acceso a la información pública, ha sido considerado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como una herramienta de control ciudadano con tres funciones principales: (i) evaluar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, especialmente para controlar y prevenir la corrupción<sup>25</sup>; (ii) crear las condiciones propicias para “*participar en asuntos públicos a través del ejercicio informado de los derechos políticos*”<sup>26</sup>; y (iii) garantizar la realización de otros derechos humanos<sup>27</sup>.

9.2.2.5. Por ello, la suspensión de términos respecto de “*las peticiones*”, adoptada en el acto acusado, limita de manera injustificada derechos fundamentales, como el de petición y acceso a la información, y como este último está íntimamente ligado a la libertad de expresión, en los términos del artículo 5<sup>o</sup><sup>28</sup> de la Ley 137 de 1994, no puede ser suspendido en los estados de excepción<sup>29</sup>.

---

<sup>22</sup> “ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

El secreto profesional es inviolable”.

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007. En sentencias subsiguientes la Corte reitera que dentro de la libertad de información derivada de la libertad de expresión se encuentra la libertad de buscar información. Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa; Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional. Sentencia SU-274 de 2019. M. P. José Fernando Reyes Cuartas

<sup>24</sup> Esta última ha sido consagrada en diversos instrumentos internacionales, tales como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78.

<sup>26</sup> CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. 2010, párr. 4.

<sup>27</sup> CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2008, párr. 147

<sup>28</sup> “ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política”.

<sup>29</sup> La Corte Constitucional ha diferenciado entre los derechos intangibles y los derechos limitados o restringibles en el marco de los estados de Excepción, y señaló las reglas para que, eventualmente, proceda la limitación de tales derechos. Así, en la sentencia C-135 de 2009, M. P: Humberto Sierra Porto, se indicó lo siguiente:

9.2.2.6. Conforme lo anterior, la medida de suspensión de términos para los trámites en la Secretaría de Tránsito del municipio de Timbío, se encuentra debidamente sustentada y deviene necesaria para poder contener la propagación del COVID-19, y garantizar la integridad personal y la vida de toda la población local y de los servidores públicos, ya que, se recalca, a la fecha, el distanciamiento social, así como las medidas de autoprotección, continúan siendo las más efectiva para controlar la propagación del virus, teniendo en cuenta que aún no se tiene una vacuna o tratamiento farmacológico efectivo.

Sin embargo, se declarará la nulidad del aparte “*las peticiones*”, ya que la suspensión de los términos para estas no se atempera al ordenamiento jurídico, según se vio.

9.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan “*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*”<sup>30</sup> y que (ii) no desconozcan “*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*”

En consecuencia, la suspensión de términos para los trámites y procesos adelantados por la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de Timbío, se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes al efecto. De modo que el acto, en este punto, no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en los decretos 417, 482 y 491 de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

Empero, se recalca, el aparte referido a la suspensión de términos frente a “*las peticiones*”, desconoce lo dispuesto en los artículos 5° y 6° parágrafo 3°

---

“...se debe distinguir entre los denominados derechos intangibles y los derechos limitables o restringibles. Mientras los primeros no son susceptibles de limitación o restricción alguna aún bajo los estados de excepción y debe por lo tanto garantizarse su pleno y efectivo ejercicio, los segundos pueden ser limitados pero con estricta sujeción a las reglas que se enunciarán a continuación: (1) la limitación debe ser necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente (art. 6), (2) cuando sea necesario limitar el ejercicio de un derecho no intangible no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio (art. 6 y 7); (3) debe justificarse expresamente la limitación de los derechos por lo tanto los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hacen necesarias (Art. 7); (4) la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad (art. 13)”.

<sup>30</sup> Sentencia C-225 de 2009.

del Decreto 491 de 2020, donde se estableció una ampliación que no suspensión en los términos para resolverlas.

9.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales<sup>31</sup>: "*..en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, el juicio de motivación suficiente, salvo para el aparte de "*las peticiones*", aparece igualmente cumplido a partir de la información suministrada por la OMS y del Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19 y la necesidad de proteger la población. De modo que la suspensión de términos para los trámites y procesos seguidos ante la Secretaría de Tránsito y Transporte del municipio de Timbío tuvo como finalidad la implementación del aislamiento preventivo obligatorio, esto es, buscando evitar la movilización de los particulares y de los mismos servidores públicos.

Y se reitera, no ocurre lo mismo frente a la suspensión general de términos en el trámite de las peticiones, ya que no se dio argumento alguno que la justificara, con lo cual tampoco se configuraría el juicio de incompatibilidad, en este punto.

9.2.5. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean "*necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción*". El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar "*la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"<sup>32</sup>.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica, la suspensión del derecho de petición no se erige como una medida necesaria para conjurar la crisis, máxime cuando las peticiones pueden ser resueltas y notificadas por medios electrónicos o no presenciales.

<sup>31</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

<sup>32</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

Y desde el punto de vista de la necesidad jurídica, se tiene que el aparte de “*las peticiones*” no cumple con este requisito, ya que el artículo 5° del Decreto 491 de 2020, únicamente amplió los términos para resolver peticiones, pero no facultó la suspensión total de dicho derecho.

9.2.6. Y, por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben “*imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad*”<sup>33</sup> y, el segundo, que la medida excepcional “*guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos*”.

No obstante, en el presente asunto, no se presenta una limitación al derecho de petición sino una suspensión total de su ejercicio; la cual, se recalca, no resulta proporcional con la normativa indicada y afecta el núcleo esencial de los derechos de petición y de acceso a la información pública.

10. Por tanto, se anulará, por no ajustarse a Derecho, la expresión: “*las peticiones*”, contenida en el Decreto 128 del 28 de marzo de 2020.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

PRIMERO. ANULAR, por no ajustarse a Derecho, la expresión “*las peticiones*”, contenida en el ARTÍCULO PRIMERO del Decreto 128 del 28 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Timbío – Cauca, al tenor de lo expuesto.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación

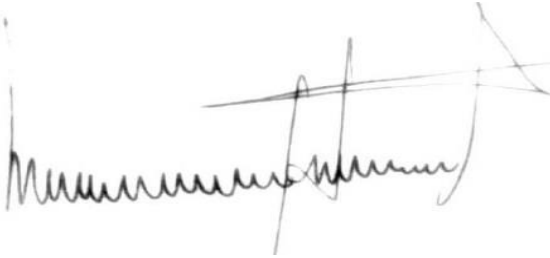
---

<sup>33</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ