



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

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

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS H. JARAMILLO DELGADO

Expediente 2020 00162 00
Municipio Cajibío - Cauca
Actos Decreto No. 26 del 28 de marzo de 2020
Medio de control Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en el futuro LEEE), y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020**, "por medio del cual se adoptan medidas transitorias para suspender términos legales y actuaciones administrativas de las inspecciones urbanas de policía del municipio de Cajibío, a causa de la emergencia sanitaria y estado de emergencia decretado por el gobierno nacional ante la propagación del COVID-19."

I. ANTECEDENTES

1.1. La norma objeto de control inmediato de legalidad

El tenor del Decreto 026 del 28 de marzo de 2020 es el siguiente:

*DECRETO NO. 026
(28 DE MARZO DE 2020)*

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA SUSPENDER TÉRMINOS LEGALES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LAS INSPECCIONES URBANAS DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE CAJIBÍO, A CAUSA DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y ESTADO DE EMERGENCIA DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL ANTE LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19."

EL ALCALDE MUNICIPAL DE CAJIBÍO (CAUCA), en uso de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por la Constitución en el artículo 315 de la Constitución Nacional de numeral 3, Ley 1801 de 2016 en su artículo 202 numerales 4º, 5º y 12º y artículo 205 numerales 1º, 2º, 3º, 16º; Ley 769 de 2.002 artículo 3º modificado por el artículo 2º de la Ley 1383 de 2010, Decreto Nacional No. 417 de 2020, Decreto Nacional No. 482 de 2.020 artículo 9 parágrafo único. Decreta Legislativo 491 artículos 1º, 2º, 3º y 6º; y demás normas concordantes.

CONSIDERANDO.

Que el artículo 2 de la Constitución política de Colombia prescribe que: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derecho, libertades, y para asegurar el cumplimiento de los derechos sociales del estado y los particulares."

Que la Constitución en su artículo 209 establece 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..."

Que el artículo 315 numerales 2º y 3º ibídem reza: "ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

2º. 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. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3º. 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."

Que el artículo 14 de la ley 1523 del 2012 enuncia: "Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Que la Ley 1801 de 2016 en sus artículos 2º y 8º establece, en primer término, los objetivos específicos de esa Ley, y en segundo término, los principios fundamentales del Código.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que el artículo 202 y 205 de la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana) otorga al alcalde la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia y calamidad, con la finalidad de prevenir riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su jurisdicción; así también, le autoriza adoptar medidas con el fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores, tales como las descritas en los numerales 4º, 5º y 12º del artículo 202 ibídem y ejercer las funciones relacionadas en los numerales 1, 2, 3 y 16 del artículo 205 de la misma normativa.

Que la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito Terrestre, establece en su artículo 3º que: "ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5o de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

Que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaro el 1 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que los artículos 1 y 3 de la Ley 1437 de 2011 advierte que las disposiciones allí contenidas tienen como fin entre otros 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 de más precepto del ordenamiento jurídico, como el cumplimiento de los fines estatales y el funcionamiento eficiente y democrático del administración con observancia de los deberes del estado y los particulares, los cuales se desarrollaran can arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, transparencia, publicidad, eficacia, economía y celeridad.

Que el presidente de la República mediante Decreto 417 del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con ocasión de la pandemia del COVID-19.

Que en virtud de lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 del 2020 las medidas que se adoptan mediante el presente acto fueron debidamente coordinadas con el gobierno nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el presidente de la República, para lo cual se puso en conocimiento previamente al Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto 457 de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones a los alcaldes y gobernadores para ser tenidas en cuenta en el ejercicio de sus funciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que el Gobierno Nacional por medio del Ministerio del Interior expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Que por Decreto Municipal No, 00023 del 20 de marzo de 2020 se declaró ta calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el municipio de Cajibío (Cauca).

Que por medio del Decreto N°. 00024 de 23 de marzo de 2020, el cual modificó parcialmente el decreto No. 00022 de 20 de marzo de 2020, que dispuso medidas transitorias con el fin de garantizar el orden público y la seguridad en el municipio de Cajibío por presencia de la enfermedad covid-19 en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, en su artículo segundo ordenó el aislamiento preventivo de todas la de personas en el territorio del Municipio de Cajibío entre el día martes 25 de marzo de 2020 a partir de las 00:00 horas hasta el día lunes 13 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas.

Que las más recientes directrices del Gobierno Nacional con respecto a la situación de aislamiento preventivo, tales como los decretos Nos. 482 del 26 de marzo y 491 del 28 de marzo de 2.020, consideran que las autoridades administrativas podrán adoptar medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, entre ellas considera la adopción de suspensión de términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

*Que teniendo en cuenta que el alcalde es la primera autoridad administrativa del municipio de conformidad con la normatividad relacionada, y que en esta localidad se cuenta con la dependencia de la inspección de policía municipal e inspección de policía rural adscritas a la secretaria de gobierno, **tránsito** y transporte de la Alcaldía Municipal de Cajibío - Cauca, quienes además de sus funciones administrativas también cumplen excepcionalmente con funciones jurisdiccionales, y que dentro del marco de dichas funciones también deben realizar atención al público el cual se ha visto afectado por el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el presidente de la República mediante Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, es necesario ponderar, por un lado la atención de los servicios prestados por parte de la inspección de Policía Municipal y Rural y a su vez velar por que los funcionarios que se desempeñan como inspectores cumplan con el aislamiento preventivo obligatorio para salvaguardar su salud dentro de la contingencia de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, Covid-19, máxime cuando la funcionaria encargada de la Inspección de Policía Municipal quien además cumple funciones de tránsito, se encuentra en evidente estado de embarazo; el alcalde municipal adoptará las medidas necesarias para que los funcionarios adscritos a esta dependencia cumplan con sus funciones a través de la modalidad de tele*

trabajo o utilización de medios tecnológicos para no afectar la prestación de servicios y/ o tramites que se surten al inferior de la Inspección de policía.

Que, en mérito de lo expuesto, el alcalde municipal de Cajibío - Cauca;

DECRETA

"ARTÍCULO PRIMERO. *SUSPENDER para la dependencia de la Inspección de Policía Municipal y Rural los términos procesales tanto de actuaciones administrativas como jurisdiccionales que allí se tramitan desde el 31 de marzo de 2020, hasta por o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a la situación de estado de emergencia sanitaria por causa del Covid – 19. Tal suspensión cobija igualmente la comparecencia del ciudadano para ejercer su derecho de defensa.*

PARAGRAFO PRIMERO: *Entiéndase por actuaciones administrativas, las relacionadas con la resolución jurídica o trámites relacionados con órdenes de comparendo impuestos por vulneración al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. **PARÁGRAFO SEGUNDO:** Entiéndase por actuaciones jurisdiccionales, aquellas en las que se debate la perturbación a la posesión, servidumbres y mera tenencia.*

ARTÍCULO SEGUNDO: SUSPENDER *la atención al público compareciente (sic) hasta el 13 de abril de 2.020, reanudando la atención el día 14 de abril de la misma anualidad o hasta tanto se adopten otras decisiones por parte del gobierno Nacional en esta materia. **PARAGRAFO PRIMERO:** Para efectos de expedición de órdenes de salida de vehículos inmovilizados con ocasión de los comparendos impuestos por violación a las normas de tránsito, e inquietudes, solicitudes o diligencias que los ciudadanos o usuarios consideren resolver con urgencia ante la inspección de policía, se habilitan los siguientes canales de comunicación: Correo electrónico institucional:inspecciondepolicia@cajibio-cauca.gov.co. Teléfono celular: 310 – 8295529. **PARAGRAFO SEGUNDO:** Para efectos de reanudación de términos procesales tanto administrativos como jurisdiccionales, téngase en cuenta que empieza a correr a partir del día hábil siguiente en el cual se normaliza la situación a nivel nacional y se da por terminado el aislamiento preventivo obligatorio, según instrucciones que se adopten por parte del Gobierno Nacional en cabeza del señor presidente de la República.*

ARTICULO TERCERO: COMUNICAR *a los ciudadanos el contenido del presente acto administrativo a través de la página web de la alcaldía municipal de Cajibío – cauca.*

ARTICULO CUARTO: REMITIR *copia del presente decreto a la Estación de Policía del Municipio de Cajibío y a la Seccional de tránsito y transporte Cauca, a fin de que procedan a aplicar las medidas de su competencia, conminándonos a que informen a los ciudadanos a los cuales se les impone alguna orden de comparendo, sobre las medidas aquí adoptadas.*

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR *a la oficina de comunicaciones del Municipio de Cajibío la publicación del presente decreto para difusión y conocimiento de la comunidad en general.*

ARTICULO SEXTO: REMITIR *copia del presente acto administrativo al Sistema Integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito – SIMIT, para efectos de la parametrización de su sistema y posterior reporte de información al mismo con ocasión de las actuaciones administrativas de las ordenes de comparendo impuestas por violación a las normas de tránsito.*

ARTICULO SEPTIMO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación”.*

1.2. El trámite impartido

El magistrado sustanciador, mediante Auto del 03 de abril de 2020, avocó el conocimiento conforme a los artículos 20 de LEEE, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ordenó la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020** (para el efecto se publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para el efecto y, además, en el *link de "avisos a las comunidades"* tanto de la secretaría como del Despacho); se corrió

traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto; y ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión, empero no se allegaron.

1.3. Intervenciones

El municipio que expidió el Decreto no se manifestó frente a la legalidad de su acto, así como tampoco hubo pronunciamiento de la ciudadanía.

1.4. Concepto del Ministerio Público

La Procuradora Judicial 39 delegada ante el Tribunal Administrativo del Cauca, luego de efectuar un detallado recuento sobre los fundamentos fácticos y jurídicos para efectuar el control inmediato de legalidad, respecto al caso concreto, señaló que se cumplen los requisitos de procedencia, por cuanto el decreto objeto de control es un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa, y desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020. De otra parte, la medida adoptada, referida a la suspensión de actuaciones administrativas y jurisdiccionales en la Inspección de Policía Municipal y Rural, guarda conexión con el decreto legislativo, en tanto evita el contagio, de los servidores públicos y los usuarios, por tanto, la estimó necesaria y proporcional, y, por ende, ajustada a Derecho.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Tribunal debe asumir en única instancia el conocimiento del **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020**, *"por medio del cual se adoptan medidas transitorias para suspender términos legales y actuaciones administrativas de las inspecciones urbanas de policía del municipio de Cajibío, a causa de la emergencia sanitaria y estado de emergencia decretado por el gobierno nacional ante la propagación del COVID-19,"* conforme a los artículos 20 de la LEEE, 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.2. Alcance del control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Sobre el particular, el Consejo de Estado, en Auto del 23 de abril de 2020¹, realizó las siguientes consideraciones:

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994² declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que 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 excepción³ y la asignación de la competencia al Consejo de Estado.

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A, Actor: MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, Demandado: CIRCULAR 15 DEL 18 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

² Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

³ **"Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, (...) normas que se adecuen a la nueva situación.** Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar **la paradoja de los estados de excepción**: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales..."Corte Constitucional. Sentencia C.179 del 13 de abril de 1994. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Lo anterior, por considerar que *“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.”*

Precisó que este 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”*.

Por su parte, el Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 16 de junio de 2009⁴, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, aplicable igualmente a la reglamentación de este, contenida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 que reprodujo el mismo contenido normativo.

Al respecto, consideró que: *i)* se trata de un proceso judicial; *ii)* es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; *iii)* el control 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; *iv)* no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; *v)* se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; *vi)* el control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

También reviste carácter esencial la autonomía de este medio frente a otras acciones, lo cual significa 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 administrativos⁵.

Lo anterior quiere decir que **el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional**, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el estado de excepción.

Como ello ocurre a través de la expedición de los decretos reglamentarios de los decretos de declaratoria de los estados de excepción y los actos administrativos de carácter general, se torna necesario que la jurisdicción de lo contencioso administrativo los contraste con la Carta fundamental y con los decretos legislativos que se dictan bajo los estados de excepción, para determinar su efectiva adecuación a los primeros.(Subraya y negrita fuera del texto).

Este control, tiene fundamento legal en diversos artículos, a saber: artículo 111 numeral 8, 151 numeral 14 y 136 del CPACA en donde específicamente se encuentra consagrado como un medio de control; este último artículo tiene una redacción casi idéntica a la del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (LEEE) y que se transcribe a continuación por la importancia que reviste para el tema:

ARTICULO 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

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) M.P. Enrique Gil Botero, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Gerardo Arenas Monsalve, Sentencia del 31.05.2011, Rad. No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

tratarse de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

Del artículo se puede concluir que *"la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo"*⁶, es decir, el control de legalidad de los actos proferidos por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción, de conformidad también con el numeral 8 del artículo 111 del CPACA, es una de las funciones del Consejo de Estado, específicamente de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; y de otro lado, cuando se trate del control de actos, que cumplan con los presupuestos mencionados pero que hayan sido dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, la competencia es del Tribunal Administrativo correspondiente al lugar donde se expidan.

Recientemente, el Consejo de Estado⁷ precisó, que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las *"medidas de carácter general"*, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos:

- i) *subjetivo* (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y
- ii) *objetivo* (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción.

Adicionalmente, la Sala destaca que al tratarse de un mecanismo cuyo propósito es verificar que las decisiones adoptadas se encuentren dentro de la legalidad, el control debe ser integral y tal como señala el Consejo de Estado se debe *"analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta"*⁸, es decir que, el control supone un examen relativo a la *"competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"*⁹ y en ese sentido en el *sub examine* se deberán analizar aspectos formales y de fondo, en donde se verifique que las medidas adoptadas en los actos objeto de control se encuentren acordes con el ordenamiento jurídico colombiano de conformidad con lo expuesto anteriormente.

2.3. Caso concreto

A continuación, la Sala procede a examinar los supuestos establecidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado, que devienen de lo prescrito en el artículo 136 del CPACA¹⁰, a fin de

⁶Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁷Consejo de Estado. Sentencia de la Sección Primera del 26 de septiembre de 2019. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicado No. 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁸Consejo de Estado. Sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA)

⁹Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁰**ART. 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. (Subrayado fuera del original).

establecer la procedencia del control inmediato de legalidad sobre el **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020**, *"por medio del cual se adoptan medidas transitorias para suspender términos legales y actuaciones administrativas de las inspecciones urbanas de policía del municipio de Cajibío, a causa de la emergencia sanitaria y estado de emergencia decretado por el gobierno nacional ante la propagación del COVID-19,"* a saber:

(i) Que sea dictado en ejercicio de la función administrativa; Sobre este supuesto, el Consejo de Estado¹¹ estimó que: *"En relación con el primero, es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales, no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que esta provista la misma.¹² En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.*

No obstante, con carácter excepcional la administración pública puede desarrollar otro tipo de funciones ajenas a la actividad administrativa, como la actividad jurisdiccional o legislativa, la cual está prevista en nuestro Estado constitucional (Art. 116, 212, 213, 214 y 215 CP). En este orden, tenemos que el control inmediato de legalidad recae sobre la función administrativa del Estado, razón por la cual, no puede extenderse a otros ámbitos de acción estatal."

En el presente caso, el **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020** cumple con este requisito, tal como lo estimó la representante del Ministerio Público, pues el alcalde del municipio de Cajibío (Cauca), ejerce una función administrativa propia de su cargo asignada por la misma Constitución Política de 1991 (numeral 3 del artículo 315¹³), referida a la dirección de la acción administrativa del municipio, el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Adicionalmente, se adoptaron medidas orientadas a atender algunas solicitudes ciudadanas por medios electrónicos y llamadas telefónicas, garantizando así la prestación del servicio y, a la vez, evitando la interacción humana a fin de evitar el contagio y propagación del COVID 19.

(ii) Que su contenido sea de carácter general; Sobre este supuesto, el Consejo de Estado¹⁴ consideró que: *"En cuanto a segundo de los requisitos, conviene recordar que, desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a o una generalidad de personas o un sujeto determinado o sujetos determinables. Así lo ha sostenido esta corporación de tiempo atrás, al explicar que:*

"La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: "Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

¹² Véase a Arboleda Perdomo, Enrique José. *Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Editorial Legis. Segunda Edición, 2012, Pag 4 y Benavides José Luis. Editor. *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Externado de Colombia. Pag 52

¹³ Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo(...)"

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN, consejero ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01274-00(CA), Actor: REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, Demandado: CIRCULAR DRN 032 DEL 21 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman¹⁵. (Subrayado fuera del original)

En este caso, la Sala observa, según el tenor literal del decreto, que estamos en presencia de un acto de carácter general, abstracto e impersonal, por cuanto sus efectos jurídicos afectan no sólo a los servidores públicos de la Inspección de Policía de Cajibío, sino a todos los habitantes del municipio, que pueden ser usuarios de dicha dependencia.

(iii) Que el mismo provenga de una autoridad territorial (aspecto subjetivo); Respecto del tercero de los requisitos, se advierte que el decreto proviene de una autoridad territorial, el alcalde del municipio de Cajibío – Cauca. Por consiguiente, el acto objeto de estudio, al ser emitido por esta autoridad, tiene también el carácter de territorial, encontrándose cumplida esta tercera exigencia.

(iv) Que sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, durante la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

El **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde del municipio de Cajibío, tiene como fundamento las siguientes disposiciones normativas:

- *Artículo 315 numeral 3º de la Constitución Política.*
- *Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, numerales 4, 5 y 12, y 205 numerales 1, 2, 3 y 16.*
- *Ley 769 de 2002, artículo 3 modificado por el artículo 2º de la Ley 1383 de 2010.*
- *Decreto Legislativo 417 de 2020.*
- *Decreto 482 de 2020, artículo 9 párrafo único.*
- *Decreto Legislativo 491 de 2020, artículos 1, 2, 3 y 6.*

La Sala observa que el **Decreto N.º 26 del 28 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde de Cajibío, desarrolla los decretos legislativos 417 y 491 de 2020, razón por la cual se cumple el tercer requisito y resulta procedente realizar el control inmediato de legalidad.

2.4. Control inmediato de legalidad del Decreto No. 26 del 28 de marzo de 2020.

Encontrada la procedencia del estudio inmediato de legalidad del acto administrativo en cuestión, deben verificarse dos aspectos en el mismo, para considerar si se ajusta a Derecho¹⁶, cuales son:

- **Aspecto formal:** Que tiene que ver con la competencia y requisitos de forma.
- **Aspecto material:** Que tiene que ver con la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, para superar el Estado de Excepción.

2.4.1. Control de los aspectos formales

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO- SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN "A". Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P. Alfonso Vargas Rincón.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 10. Expediente 110011-03-15-000-2020-00944-00, sentencia del 11 de mayo de 2020. CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

2.4.1.1. La competencia

El **Decreto 026 del 28 de marzo de 2020**, fue suscrito por el señor Yohn Wilmer Campo Flor, en su calidad de alcalde del municipio de Cajibío, Cauca.

Tal como se advierte del texto del decreto objeto de control, aparece debidamente motivado, según la transcripción que se hizo en la parte motiva; fue expedido en desarrollo material de los decretos legislativos 417 y 491 de 2020, respectivo a la declaratoria de la emergencia, y determinó el ámbito territorial para su aplicación.

2.4.1.2. Requisitos de forma

Desde el punto de vista de la forma, el **Decreto 026 del 28 de marzo de 2020** cumple con los requisitos para su configuración, tanto en lo que corresponde al objeto, la causa y finalidad, desarrollados en la voluntad unilateral de la administración. Adicionalmente, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo.¹⁷

2.4.2. Aspecto material

2.4.2.1. Conexidad

Al abordar este tópico, el Consejo de Estado explicó que *“se trata de establecer si la materia 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.”*¹⁸

El **Decreto 026 del 28 de marzo de 2020** de Cajibío - Cauca, en su *artículo primero*, dispuso **suspender** para la dependencia de la Inspección de Policía Municipal y Rural los términos procesales tanto de **actuaciones administrativas como jurisdiccionales** que allí se tramitan desde el 31 de marzo de 2020, o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a la situación de estado de emergencia sanitaria por causa del COVID – 19. Tal suspensión cobija igualmente la comparecencia del ciudadano para ejercer su derecho de defensa. Sumado a esto, en un *parágrafo primero*, precisó que, por actuaciones administrativas, deben entenderse las relacionadas con la resolución jurídica o trámites relacionados con órdenes de comparendo impuestos por vulneración al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; y en un *parágrafo segundo* acotó que, por actuaciones jurisdiccionales, deben entenderse aquellas en las que se debate la perturbación a la posesión, servidumbres y mera tenencia.

Respecto del contenido de este artículo, se evidencia que su **finalidad** es evitar la comparecencia del público en general a las instalaciones de la Inspección e impedir así la posibilidad de contagio del coronavirus COVID-19, y así, proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden. Sobre esta disposición, la Sala estima que **es conexas** con la declaratoria de emergencia, máxime si se tiene en cuenta las consideraciones del Decreto Legislativo 417 sobre el particular:

*“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.”*

¹⁷Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 000 2010 00390-00, sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

¹⁸Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001 03 15 0002015 02578-00, sentencia de mayo 24 de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Igualmente, la medida es razonable si se tiene en cuenta que el país se encuentra bajo una medida de "aislamiento preventivo obligatorio" que imposibilita a los ciudadanos para que acudan ante cualquier autoridad administrativa para presentar o iniciar algún trámite ante las distintas dependencias. Además, es muy precisa, porque señala claramente qué tipo de actuaciones se ven suspendidas.

En cuanto al *artículo segundo*, se tiene que dispuso **suspender la atención al público** compareciente hasta el 13 de abril de 2020, reanudando la atención el día 14 de abril de la misma anualidad o hasta tanto se adopten otras decisiones por parte del Gobierno Nacional en esta materia. Esta disposición, es igualmente conexa con el estado de emergencia, por tener como fin la prevención de contagio del público en general y de los servidores públicos que los atienden.

El *parágrafo primero del artículo segundo* consagró que, para efectos de expedición de órdenes de salida de vehículos inmovilizados con ocasión de los comparendos impuestos por violación a las normas de tránsito, e inquietudes, solicitudes o diligencias que los ciudadanos o usuarios consideren resolver con urgencia ante la inspección de policía, **se habilitan los siguientes canales de comunicación:** Correo electrónico institucional: inspecciondepolicia@cajibio-cauca.gov.co. Teléfono celular: 310 – 8295529. De otra parte, el *parágrafo segundo* dispuso que, para efectos de reanudación de términos procesales tanto administrativos como jurisdiccionales, debe tenerse en cuenta que empieza a correr a partir del día hábil siguiente en el cual se normaliza la situación a nivel nacional y se da por terminado el aislamiento preventivo obligatorio, según instrucciones que se adopten por parte del Gobierno Nacional en cabeza del señor presidente de la República.

De acuerdo con los considerandos del acto objeto de control previamente expuestos, se advierte la finalidad de reducir las posibilidades de propagación, propiciando el distanciamiento social e incentivando el uso de medios tecnológicos, lo cual resulta armónico con el Decreto Legislativo 417 de 2020, que fue enfático en la utilización de otros medios para la prestación del servicio, en especial los tecnológicos, a fin de evitar poner en riesgo a los usuarios y los servidores públicos, así lo expresó:

"Que con igual 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 que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos (...)

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 servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos." (Negritas fuera de texto original)

De otra parte, se observa que el decreto objeto de control es respetuoso de las directrices del Gobierno Nacional en el manejo de la pandemia, lo cual se refleja en la suspensión de los términos administrativos y jurisdiccionales hasta que se normalice la situación a nivel nacional y se dé por terminado el aislamiento preventivo obligatorio, según instrucciones que se adopten por parte del Gobierno Nacional en cabeza del presidente de la República.

Con el *artículo tercero* se busca cumplir con el elemento de publicidad del decreto, publicándolo en la página web de la Alcaldía; al igual que el *artículo cuarto*, remitiéndolo a la Estación de Policía para que estén informados y comuniquen a los ciudadanos a los cuales se les imponga alguna medida que por ahora los términos se encuentran suspendidos; y el *artículo quinto*, ordenando a la oficina de comunicaciones del municipio que se publique el presente acto administrativo, al igual que el *artículo sexto*, que dispuso remitir para su conocimiento a

la entidad encargada de manejar el SIMIT. Sobre lo anterior, no se avizora irregularidad en su contenido, simplemente, como ya se dijo, se garantiza la publicidad del acto administrativo.

Finalmente, el *artículo séptimo* se encarga de señalar el término de vigencia del decreto objeto de control, aspecto sobre el cual no hay reparo alguno, pues simplemente cumple con una formalidad propia de los actos administrativos.

2.4.2.2. Proporcionalidad

Se puede colegir que la determinación contenida en el **Decreto 026 del 28 de marzo de 2020, es proporcional y necesaria**¹⁹ para prevenir, contener y mitigar el contagio de la enfermedad infecciosa coronavirus COVID 19; pues para enfrentar la pandemia del coronavirus COVID 19, que ha generado una emergencia sanitaria a nivel mundial, es menester reducir la interacción entre los habitantes a fin de contener la propagación del virus (según se expresa en el Decreto Legislativo 417 de 2020), y ese fue precisamente el fin perseguido por la administración municipal de Cajibío a través de la suspensión de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en la Inspección de Policía, así como la atención al público en dicha dependencia, disponiendo otros medios tecnológicos para solicitudes de trámite excepcional.

En este sentido, se puede concluir que las medidas propenden por el aislamiento y el distanciamiento social, que es el mecanismo más eficaz, hasta el momento, para contener la propagación del virus, y de esa manera, cumplen una relación adecuada entre el fin buscado y los medios empleados, aunado a que las medidas se atemperan a la gravedad de los hechos que buscan conjurar.

Finalmente, aclara el Tribunal que, si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que el control automático supone un control integral, no se traduce en que al ejercer el control se revise todo el ordenamiento jurídico, por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa.²⁰

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.DECLARAR que el **Decreto No. 026 del 28 de marzo de 2020**, *"por medio del cual se adoptan medidas transitorias para suspender términos legales y actuaciones administrativas de las inspecciones urbanas de policía del municipio de Cajibío, a causa de la emergencia sanitaria y estado de emergencia decretado por el gobierno nacional ante la propagación del COVID-19,"* se encuentra ajustado a Derecho, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Comuníquese lo decidido al municipio en comento, a la procuradora judicial 39 y a la comunidad mediante aviso.


TERCERO. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

¹⁹“El Decreto Legislativo al desarrollar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, tomó medidas relacionadas con el suelo urbanizable para proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos afectados por la ola invernal que guardan relación de conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad con el Estado de Excepción. La Corte Constitucional, sobre el particular expresó:“(…) Mediante el análisis de **conexidad** se determina la relación que debe existir ente los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo se adoptan por el Gobierno; por el de **finalidad** que las medidas legislativas estén directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; por el de **necesidad** la relación entre el fin buscado y el medio empleado; y por el de **proporcionalidad** que las medidas guarden proporción con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.” CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, consejera ponente: BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ, cinco (5) de febrero de dos mil trece (2013), Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00629-00(CA), Actor: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, Demandado: DECRETO 1490 DEL 9 DE MAYO DE 2011, Referencia:CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

²⁰Artículo 189 del CPACA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



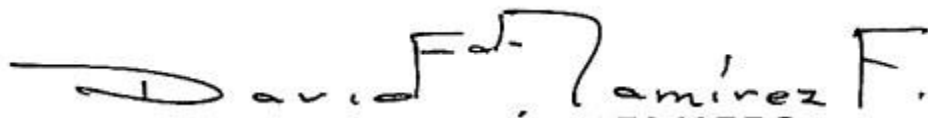
CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



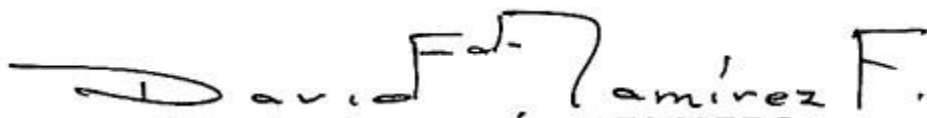
CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



JAIRO RESTREPO CÁCERES



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Expediente
Municipio
Actos
Medio de control

2020 00162 00
Cajibío - Cauca
Decreto No. 26 del 28 de marzo de 2020
Control inmediato de legalidad (art.136 CPACA)