



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

Popayán, dos (02) de julio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:**           **JAIRO RESTREPO CÁCERES**

**Expediente:**                       **19001 23 33 005 2020 00306 00**

**Acto que se revisa:**           **DECRETO No. 157 del 25 de abril de 2020** *“Por medio del cual se modifica el Decreto 129 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se suspenden términos jurisdiccionales que se adelantan en la Alcaldía Municipal”*

**Entidad emisora:**               **MUNICIPIO DE TIMBIO**

**Medio de Control:**           **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

### **I. OBJETO A DECIDIR**

Procede la Sala, en virtud de lo normado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control inmediato de legalidad al Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío- Cauca, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 129 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se suspenden términos jurisdiccionales que se adelantan en la Alcaldía Municipal”*.

### **II. ANTECEDENTES**

**1.** El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*. En la mencionada Resolución, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19 (Coronavirus).

**2.** 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 LEEE, declaró o estableció el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el termino de 30 días»*, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional; atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

---

<sup>1</sup> **“Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*"...Que una de las principales medidas, recomendadas per 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 de la vida y la salud de los colombianos...*

*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." (Subraya la Sala).*

**3.** Posteriormente, la alcaldesa del municipio de Timbío-Cauca, expidió el Decreto No. 157 de 25 de abril de 2020 *"Por medio del cual se modifica el Decreto 129 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se suspenden términos jurisdiccionales que se adelantan en la Alcaldía Municipal"*.

**4.** El 30 de abril de 2020, la Secretaría de esta Corporación remitió al correo electrónico del despacho del Magistrado Sustanciador, el acto administrativo de la referencia a fin de llevar a cabo el trámite de rigor.

**5.** Mediante proveído del 07 de mayo de 2020, el Magistrado Ponente dispuso avocar conocimiento, en única instancia, del medio de control de la referencia, a efectos de adelantar el respectivo control inmediato de legalidad, 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 el efecto 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.

## **2.1. EL TEXTO DE LA NORMA A REVISARSE**

A continuación, se transcribe en su integridad el texto del Decreto No. 157 de 25 de abril de 2020:

**"LA ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE TIMBIO CAUCA,** En uso de sus facultades legales, en especial las conferidas la Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 136 de 1994 y demás normas que la modifican, Decretos 111 de 19 de marzo de 2020 y Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y

### **CONSIDERANDO**

*En el Municipio de Timbío, se adelantan múltiples procesos administrativos, de tipo jurisdiccional que implica el cumplimiento de términos perentorios*

*Que, conforme a lo anterior, le corresponde al Municipio de Timbío, garantizar el cumplimiento de los términos y asegurar as garantías en las actuaciones respecto de los sujetos procesales que en ellas intervienen con fundamento en el numeral 12 del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, que establece: "... las autoridades deberán proceder procurando la protección de los derechos de las personas". En este caso, la garantía del debido proceso de los sujetos intervinientes en las actuaciones jurisdiccionales que se surten ante la inspección de Policía o la Secretaría de Planeación e Infraestructura.*

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que, con ocasión al considerando anterior, El Municipio de Timbío mediante Decreto 111 del 19 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública, determinando la realización del respectivo Plan de Acción reglamentado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012 en el que se plantearán e implementarán estrategias de respuesta tendientes a conjurar la situación de riesgo existente, el cual se realizará a través de Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres.

Que, en aras 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 los funcionarios y comunidad en general, el Municipio de Timbío, expidió el Decreto 029 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual, se determinó SUSPENDER los términos, a partir del 23 de marzo de 2020 en los procesos jurisdiccionales que se adelantan en la inspección de policía, tales como querellas o sanciones con relación al código de policía y las acciones administrativas que adelanta la Secretaría de Planeación e Infraestructura, por concepto de infracción a normas urbanísticas, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, por medio del cual Ordenar (sic) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Y establece nuevas excepciones, en el artículo tercero, entre las cuales se encuentran: "...39. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas..."

Que por lo anterior se hace necesario, reactivar los términos y el funcionamiento de la comisaría de familia y la inspección de policía en el Municipio de Timbío.

En mérito de lo expuesto,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO:** MODIFICAR, el artículo primero del Decreto 129 de 18 de marzo de 2020, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** SUSPENDER los términos, a partir del 23 de marzo de 2020 en los procesos jurisdiccionales y las acciones administrativas que adelanta la Secretaría de Planeación e Infraestructura, por concepto de infracción a normas urbanísticas, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** 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.

**PARÁGRAFO TERCERO:** La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales."

**ARTÍCULO SEGUNDO:** ACTIVAR, los términos de los procesos que adelanta la inspección de policía y la comisaría de familia del Municipio de Timbío, a partir de la expedición del presente Decreto, en el marco del Decreto 593 del 24 de abril de 2020

**ARTÍCULO TERCERO:** La comisaría de Familia y la Inspección de Policía, deberán realizar atención presencial, desde las 8:00 a.m. a las 3:00 p.m. en jornada continua de martes a viernes, y el sábado de 8:00 a.m. a 12:00 p.m. estableciendo los protocolos de atención, que para el efecto dicte el Decreto de orden Público, que para el efecto dicte la alcaldía Municipal, sin embargo, deberá acatarse las siguientes medidas:

- Medidas de alejamiento social.
- Filas separadas, que conserven distancia entre individuos mínima dos (2) metros
- Suministro de gel antiséptico a las personas que requieran los servicios de comisaría de familia o inspección de Policía
- Prohibir el ingreso de personas con gripa o cualquier otra afección respiratoria
- Limitar el ingreso de personas al establecimiento, de modo que las personas que ingresen conserven su debida distancia
- Las demás recomendaciones que establezca la autoridad municipal
- Incumplir estas prevenciones da mérito para imponer las sanciones correspondientes

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación."

## 2.2. INTERVENCIONES

**2.2.1.** La alcaldesa municipal de Timbío, en atención al medio de control de la referencia, procedió a enunciar los antecedentes que dieron origen al decreto objeto de control, señalando que el mismo se ajustó a la normatividad del orden nacional que declaró la emergencia sanitaria y el Estado de excepción para atender la propagación del COVID-19, igualmente, expuso que se declaró la calamidad pública en su territorio y se realizó el Plan de Acción Específico por medio del cual se determinaron las medidas necesarias para atender la situación de emergencia, por ende, a partir de las excepciones a la suspensión de términos prevista por el Decreto 593 de 2020 del gobierno Nacional, resultaba indispensable adecuar la normatividad local.

**2.2.2.** No se presentaron intervenciones de terceros interesados.

### 2.2.3. Del Ministerio Público

La Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos, luego de analizar la normativa constitucional y legal que regula la materia de debate, considera que el Decreto No. 157 de 2020 no encuentra alguna irregularidad, exceso o desproporción en esta disposición ya que la medida busca adoptar la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas desarrolladas por la administración municipal, y reanudar a su vez las actuaciones de las comisarías de familia e inspecciones de policía en cumplimiento del Decreto 593 de 2020 emanado del Gobierno Nacional, por ende, la medida de suspender términos procesales en actuaciones administrativas no riñe ni vulnera derechos fundamentales.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

### III. CONSIDERACIONES

#### 3.1. La 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>2</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

#### 3.2. Los estados de excepción en la Constitución de 1991

La Constitución Política de 1991, en un intento por desterrar el uso desmedido y abusivo de la figura del «Estado de Sitio» establecida en el marco de la constitución anterior y que generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos, reguló de manera detallada y minuciosa el asunto, primero, estableciendo de manera expresa tres estados de excepción: el de “Guerra Exterior” (art. 212), el de “Comoción Interna” (art. 213) y el de “Emergencia” (art. 215); y segundo, creando rigurosos escrutinios políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para dejar en claro que se sujetan al imperio de la Constitución y de la Ley.

#### 3.3. El Estado de Emergencia

Para los efectos del sub iudice, es importante señalar que el «Estado de Emergencia» está regulado por el artículo 215 de la Constitución, de la siguiente manera:

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

---

<sup>2</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. (...)”.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos contemplados en este artículo.*

*PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento."*

En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional transcrito, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «guerra exterior» y de «conmoción interior», a los aluden los artículos 212 y 213 del Texto Superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá ser declarado el Estado de Emergencia por el presidente de la República, por periodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de emergencia, es la facultad que se le atribuye al señor presidente de la República para «dictar decretos con fuerza de ley». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 Superior señala, que además del «decreto declarativo», que es el que declara la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «decretos legislativos», destinados exclusivamente a conjurar o remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Ahora bien, naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como, por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agendas estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones,

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ordenanzas, acuerdos, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción.<sup>3</sup>

### **3.4. El control a los poderes excepcionales del ejecutivo en los estados de excepción**

Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto político como jurídico, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, al amparo de los estados de excepción.

#### **3.4.1. Control político**

El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «estado de emergencia», el Gobierno nacional convocará al Congreso, si este no se hallare reunido. La aludida norma establece: Que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** Que el Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados. Y **(iii)** Que el presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

En ese sentido, es al Congreso de la República a quien compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «decretos declarativos», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.

El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del presidente y de los ministros por la declaratoria de los estados de excepción sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

#### **3.4.2. Control constitucional**

El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos [...], para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”. Asimismo, el artículo 241.7 Superior establece que “a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...) Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”. En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 señala, que “la Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los Decretos legislativos dictados

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

durante los Estados de Excepción (sic) de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen”.

Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «decretos legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia.<sup>4</sup>

### 3.4.3. Control de legalidad

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “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 (sic), tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”. En esos mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señala: “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 (sic), (como lo es el estado de emergencia), 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”.

Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, “las medidas de carácter general que sean dictadas (por las autoridades del orden nacional) en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción (sic)”; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los “decretos legislativos” durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

### 3.5. Naturaleza, finalidad y características del control inmediato de legalidad

---

<sup>4</sup> A partir de entonces esta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.



Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, para examinar “las medidas de carácter general que sean dictadas” por las diferentes autoridades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la Ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los Decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de excepción, y los Decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional para conjurarla.

El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*“1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic). De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.*

*2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción (sic) y de los decretos legislativos que expida el Presidente (sic) de la República para conjurarlo.*

*4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto 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 (sic). Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que 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 (sic), se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.*

*5. La Sala Plena del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha dicho además, que el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*Inconstitucionalidad (sic), según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción (sic), puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad (sic), siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.*

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan solo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, solo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma."

### **3.6. Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad**

En lo que tiene que ver con cuales son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: **(i)** que se trate de un acto de 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.

### **3.7. Estudio de procedencia en el Sub Judice.**

A continuación, procede la Sala entonces a determinar si en el caso en concreto, es procedente efectuar el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío, o si, por el contrario, ésta Corporación debe abstenerse de ello.

#### **3.7.1. Que se trate de un acto de contenido general**

A partir de la lectura del Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío, se comprueba que con su expedición se dispuso la suspensión de los términos de los procesos administrativos adelantados por la secretaría de planeación e infraestructura municipal iniciados con ocasión de la infracción a las normas urbanísticas, así como la reanudación de términos de los asuntos tramitados por la inspección de policía y la comisaría de familia, dentro del marco de la emergencia en salud por Covid-19.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, son de carácter general y *erga omnes*, pues cobijan sin distinción a la generalidad de los ciudadanos de la localidad, a los usuarios de los servicios de la entidad y los interesados en las actuaciones administrativas del municipio de Timbío dentro de los procedimientos establecidos por infracciones a normas urbanísticas, así como asuntos tramitados por la inspección de policía y la comisaría de familia. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad anteriormente descrito.

### **3.7.2.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa**

Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de “*función administrativa*” elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general, “*función administrativa*” es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, señala en su encabezado que el respectivo acto es expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío, en ejercicio de sus funciones constitucionales previstas en el artículo 315 superior<sup>7</sup>, así como las previsiones de la Ley 136 de 1994, es decir, que dicha autoridad pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del orden territorial, y cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Se colige de lo expuesto, que la alcaldesa del municipio de Timbío en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto No. 157 de 2020, en la medida que su expedición se efectúa con fundamento en las atribuciones constitucionales y legales previstas para la figura del alcalde como jefe de la administración local y representante legal del municipio. En consecuencia, también se cumple con este segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

### **3.7.3.- Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.**

En aras a determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá revisar los considerandos del Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío, los cuales fueron transcritos al inicio de la providencia.

Al efectuar la mencionada revisión, se encuentra que el referido Decreto se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas, ordenadas según aparecen en su parte considerativa, así: **(i)** Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; **(ii)** Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política Nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras; **(iii)** Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional hasta el 30 de mayo de 2020, por causa

---

<sup>7</sup> Señala las atribuciones que se confieren a los Alcaldes

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

del COVID-19 (Coronavirus); **(iv)** Decreto 593 del 24 de abril 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, entre otras, se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Corolario de lo anterior, se advierte que es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del decreto en mención, proferido por la alcaldesa del municipio de Timbío (Cauca) puesto que, se trata de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y no obstante proferirse el 25 de abril de 2020, tuvo su génesis en el desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el Covid-19, prevista en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 del Presidente de la República, siendo indispensable destacar que los considerandos del decreto declarativo del estado de excepción previó la posibilidad de simplificar los procedimientos administrativos en garantía del debido proceso, lo cual se materializó posteriormente con la suspensión de términos prevista en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 expedido también por el Gobierno en torno a la declaratoria del estado de excepción.

### **3.8. El control inmediato de legalidad del Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020 – alcaldesa del municipio de Timbío**

Definida la procedibilidad del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, procede entonces la Sala a realizar el correspondiente análisis integralidad de dicho acto administrativo; estudio que se dividirá en dos aspectos, los formales y los materiales.

En lo que tiene que ver con los aspectos formales, se revisarán la competencia y los requisitos de forma; y respecto de los aspectos materiales, se estudiará lo atinente a la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para superar el Estado de Excepción, y la proporcionalidad de sus disposiciones.

#### **3.8.1. Aspectos formales**

##### **3.8.1.1. La competencia**

Constitucionalmente, los alcaldes tienen asignada la función de la conservación del orden público, con acomodo a la ley y las instrucciones y ordenes que reciba del presidente de la república y del respectivo gobernador. Los alcaldes, ostentan la calidad de primera autoridad de policía del ente territorial al que representan.

Adicionalmente, también se encuentran encargados de la dirección de la acción administrativa de los municipios, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, representándolo judicial y extrajudicialmente.

En cuanto a las funciones relacionadas con la administración municipal, el literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, establece:

**“ARTÍCULO 91. FUNCIONES.** <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes,

3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el Concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se ejercerá conforme a lo establecido en la Legislación Contencioso-Administrativa y de Procedimiento Civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.

9. <Numeral INEXEQUIBLE>

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al Concejo, cuando este no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los Departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La Administración Municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Las Administraciones Municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las Administraciones Municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizadas por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

**PARÁGRAFO.** El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima

Del mismo modo, el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, faculta al alcalde para:

“(…)

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.
3. Velar por la aplicación de las normas de Policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan.
4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.
5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional.
6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.
7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia.
8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.
9. Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.
10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.
11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.
12. Establecer, con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

13. Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código.
14. Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía, en primera instancia, cuando procedan, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de Policía.
15. Conocer de los asuntos a él atribuidos en este Código y en la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.
17. Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar.”

Igualmente, se debe refrendar que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, dentro de las medidas adoptadas como respuesta a la emergencia sanitaria iniciada con la Resolución 385 de 2020 – expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social, y por supuesto, en el estado de emergencia declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, dispuso en su artículo 6° la 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”.

Así, es posible observar con claridad en las funciones señaladas, que en la figura del alcalde yace la competencia legal de intervenir en los procedimientos administrativos a cargo de su administración municipal, e incluso, dentro de los diversos trámites asignados a su competencia que se rigen por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. De esta manera, para la Sala resulta evidente que la materia tratada en acto objeto del sub iudice, se circunscribe al ámbito competencia de la alcaldesa municipal de Timbío.

### **3.8.1.2. Los requisitos de forma**

Desde el punto de vista formal, el Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, cumple a cabalidad con los requisitos para su configuración en cuanto a objeto, causa, motivo y finalidad, elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa.

Según lo anterior, la Sala encuentra que el citado decreto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo<sup>8</sup>, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe.

### **3.8.2. Aspectos materiales**

#### **3.8.2.1. Conexidad**

En relación con el análisis de conexidad en el marco del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha mencionado: “Se trata de establecer si la 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

---

<sup>8</sup> Ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390- 00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa".<sup>9</sup>

En este punto es necesario establecer si el decreto objeto de control guarda relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción y las normas que le dan sustento, así, se tiene que el artículo primero dispone:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** MODIFICAR, el artículo primero del Decreto 129 de 18 de marzo de 2020, el cual quedará así:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** SUSPENDER los términos, a partir del 23 de marzo de 2020 en los procesos jurisdiccionales y las acciones administrativas que adelanta la Secretaría de Planeación e Infraestructura, por concepto de infracción a normas urbanísticas, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

Inicialmente se destaca que el presidente de la República, a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días", con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional: atendiendo, entre otras, a las siguientes motivaciones:

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

*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 permitir **incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas v jurisdiccionales**".* Negrilla por la Sala

Posteriormente, mediante Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020, el señor presidente de la República impartió "instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", entre ellas, la de "ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por cause del Coronavirus COVID-19".

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578- 00(CA), Sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.



Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

A nivel territorial, se tiene constancia que algunas autoridades departamentales y municipales<sup>10</sup> adoptaron medidas de aislamiento y toque de queda que implicaron la restricción total para la movilidad de personas y vehículos en sus jurisdicciones, lo que afectaría la normal ejecución de las diferentes actividades, entre ellas, el desarrollo de las actuaciones administrativas a cargo de las respectivas entidades territoriales.

Adicionalmente a lo anterior, la medida de aislamiento preventivo obligatorio se extendió mediante Decreto 593 de 24 de abril de 2020, entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria.

Ahora bien, como pudo apreciarse en el artículo 1° del decreto objeto de análisis, se establece como medida de carácter general la suspensión de los términos para todas las actuaciones administrativas que adelante la administración del municipio de Timbío en el marco de la infracción a las normas urbanísticas que se encuentren en trámite en la secretaría de infraestructura municipal.

Es evidente entonces, que las actuaciones o procedimientos administrativos cuyos términos fueron objeto de suspensión, no fue realizada de manera caprichosa o arbitraria por la administración del municipio de Timbío, pues, corresponden a aquellas que acorde las reglas de la experiencia, para su desarrollo, requieren la consulta, evaluación o análisis de expedientes que reposan en las instalaciones de la entidad y no es posible acceder por medios electrónicos, al igual que aquella que se adelantan con base en insumos, documentos o intervención de otras entidades públicas o particulares, lo que implica una serie de intervenciones que, al no estar a cargo de la autoridad municipal, podrían significar movilización, circulación o traslados de particulares, resultando entonces de imposible ejecución ante la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptada por el Gobierno Nacional y las diferentes entidades territoriales, para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos derivados de la pandemia COVID-19.

En ese orden de ideas, se destaca también que la suspensión de las actuaciones o procedimientos administrativos se encuentra expresamente autorizada por los apartes de los considerandos del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, que aluden a la necesidad de *“expedir normas... que flexibilicen... la atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas”*, a través del *“distanciamiento social y aislamiento [...] limitar las posibilidades de propagación del virus”*. Aclara la Sala, que si bien el referido decreto legislativo, en su parte resolutive no ordena la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas que adelanten las diferentes entidades públicas, la lectura de su parte motiva o considerativa, evidencia que el espíritu de dicha norma es permitir dicha suspensión, por las razones expuestas, conclusiones refrendadas por el Consejo de Estado en reciente providencia del 11 de mayo de 2020.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Por ejemplo: (i) el 18 de marzo de 2020, la Gobernación del Valle del Cauca expidió el Decreto 1-3-0691 por medio del cual decretó el toque de queda en todo el territorio del departamento a partir de las 22:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 04:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020; (ii) el 19 de marzo de 2020, la Gobernación de Boyacá profirió el Decreto 192 por el cual se restringió la libre circulación de los habitantes en la jurisdicción de ese departamento desde las 12:00 m del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 23:59 pm del 23 de marzo de 2020, entre otras.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Aunado a lo anterior, es indispensable advertir que mediante Decreto Legislativo 491<sup>12</sup> del 28 de marzo de 2020, se materializó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa en todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Finalmente, como se ha expuesto en precedencia, el periodo de suspensión de los términos fijados por el decreto objeto de control, coincide con el fijado en el artículo 1° del Decreto Ordinario 593 de 2020 como periodo de aislamiento preventivo obligatorio, durante el cual se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional salvo aquellas indicadas en el artículo 3° del mismo decreto.

Seguidamente, los artículos segundo y tercero del decreto objeto de análisis señalan:

**"ARTÍCULO SEGUNDO:** *ACTIVAR, los términos de los procesos que adelanta la inspección de policía y la comisaría de familia del Municipio de Timbío, a partir de la expedición del presente Decreto, en el marco del Decreto 593 del 24 de abril de 2020*

**ARTÍCULO TERCERO:** *La comisaría de Familia y la Inspección de Policía, deberán realizar atención presencial, desde las 8:00 a.m. a las 3:00 p.m. en jornada continua de martes a viernes, y el sábado de 8:00 a.m. a 12:00 p.m. estableciendo los protocolos de atención, que para el efecto dicte el Decreto de orden Público, que para el efecto dicte la alcaldía Municipal, sin embargo, deberá acatarse las siguientes medidas:*

- *Medidas de alejamiento social.*
- *Filas separadas, que conserven distancia entre individuos mínima dos (2) metros*
- *Suministro de gel antiséptico a las personas que requieran los servicios de comisaría de familia o inspección de Policía*
- *Prohibir el ingreso de personas con gripa o cualquier otra afección respiratoria*
- *Limitar el ingreso de personas al establecimiento, de modo que las personas que ingresen conserven su debida distancia*
- *Las demás recomendaciones que establezca la autoridad municipal"*

El contenido descrito en el artículo segundo reproduce la excepción prevista frente al aislamiento preventivo obligatorio, de conformidad con el numeral 39 del artículo 3° del Decreto 593 de 24 de abril de 2020, el cual establece que el funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas, se incluyen dentro de los casos exceptuados de la restricción, en aras de garantizar los derechos fundamentales de los mismos, situación que de manera concomitante requiere la reanudación de los términos suspendidos, como en efecto ordena el contenido ut supra.

Del mismo modo, las previsiones del artículo tercero contienen medidas sanitarias que se acogen al marco descrito por la Organización Mundial de la Salud, inmerso en las previsiones de la Resolución 385 de 2020 emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, toda vez que se busca regular la asistencia de usuarios y funcionarios en las comisarías de familiar e inspecciones de policía del municipio

---

<sup>12</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

de Timbío, medidas conexas al estado de emergencia sanitaria que buscan impedir la propagación del virus.

En lo que respecta a los demás artículos del decreto objeto de control, se verifica que contienen aspectos formales para el cumplimiento del acto, publicidad y control, por lo que no se efectuará ninguna salvedad al respecto.

Así las cosas, las disposiciones del decreto analizado tienen relación directa con el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, acorde los términos referidos, pues las medidas correspondientes son conexas con la declaratoria de emergencia sanitaria, durante el tiempo que dure y conforme las normas que permiten intervenciones tempranas para atender la urgencia, en este caso por la propagación del Covid-19. Por consiguiente, se considera que hay conexidad con la norma que declaró el Estado de excepción.

### **3.8.2.2. La proporcionalidad**

En lo que tiene que ver con el cumplimiento del requisito de la proporcionalidad, la Sala evidencia que mediante el Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, la administración municipal de Timbío acogió e instrumentalizó las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para la atención de la emergencia sanitaria causada por la presencia del virus COVID-19.

En efecto, como ya se indicó, el Decreto Legislativo 417 y 440, así como el Decreto Ordinario 457 y 593 de 2020, respectivamente, tienen como objetivo establecer medidas excepcionales como la suspensión de términos en las actuaciones administrativas como repuesta al distanciamiento social, orientado a evitar la propagación del virus en el territorio nacional.

Ahora bien, en desarrollo de los mencionados decretos, el acto objeto del presente control inmediato de legalidad, adopta una serie de medidas transitorias y excepcionales que buscan garantizar la salud de los servidores públicos de la alcaldía municipal y los residentes en el municipio de Timbío, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de la secretaría de infraestructura de la entidad territorial durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por el que atraviesa el país, decretado por el presidente de la República en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

De lo anterior, se puede manifestar, sin hesitación alguna, que el decreto objeto del sub judge, fue expedido con la finalidad de suspender las actuaciones administrativas a cargo de la entidad desde su expedición y por el término de dos meses, aunado al hecho que en la misma temporalidad el Gobierno Nacional había impuesto el confinamiento obligatorio, como medida sanitaria orientada a contrarrestar la propagación del nuevo Coronavirus, por lo que las medidas contenidas en el Decreto No. 157 de 2020, devienen proporcionales.

De esta manera si bien se limitó el desarrollo de actuaciones administrativas, aquellas buscan materializar fines constitucionales como son integridad personal y la vida de toda la población local, así, se encuentra una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

En conclusión, Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, resulta idóneo, necesario y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Esta Corporación aclara, como lo ha reiterado el Alto Tribunal Contencioso<sup>13</sup>, que, "si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico", por lo cual los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (artículo 189 del CPACA), es decir, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

#### 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,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declárase ajustado a derecho el Decreto No. 157 del 25 de abril de 2020, "Por medio del cual se modifica el Decreto 129 de 28 de marzo de 2020, por medio del cual se suspenden términos jurisdiccionales que se adelantan en la Alcaldía Municipal", expedido por la alcaldesa del municipio de Timbío- Cauca.

**SEGUNDO.-** Notifíquese a través de la Secretaría de esta Corporación al alcalde municipal de Timbío (Cauca), y a la señora Procuradora 39 Judicial II en Asuntos Administrativos adscrita al Despacho, de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

**TERCERO.-** Publíquese esta decisión por intermedio de la Secretaría de esta Corporación, 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 en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI.

#### CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

Se hace constar que el proyecto de la presente providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha conforme consta en el acta.

Los magistrados,



**CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO**



**NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ**

<sup>13</sup> Ver sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549- 00(CA); Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 1 1001-03-15-000-2010-00196-00(CA); sentencia de 18 de enero de 2011. exp. 1 1001-03-15-000-2010-00165-00(CA); sentencia de 12 de abril de 2011, exp. 1100103-15-000-2010-00170-00(CA)

Expediente: 19001 23 33 005 2020 00306 00  
Acto que se revisa: DECRETO No. 157 de 25 de abril de 2020  
Entidad emisora: MUNICIPIO DE TIMBIO - CAUCA  
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

  
DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

  
CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

  
JAIRO RESTREPO CÁCERES