



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE DESPACHO PRIMERO

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete

Sincelejo, cuatro (4) de mayo del dos mil veinte (2020)

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad.

Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00169-00.

Solicitante: Municipio de Morroa.

Acto objeto de control: Decreto 055 del 14 de abril de 2020.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisión de la solicitud de control inmediato de legalidad respecto del Decreto Municipal No. 055 del 14 de abril de 2020 *"Por medio del cual se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de Morroa a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19"* expedido por el Alcalde Municipal de Morroa, en uso de sus facultades constitucionales y legales, entre ellas, citando en especial las establecidas en los artículos 315 de la Constitución Política, 91 de la Ley 136 de 1994, Ley 1564 de 2012, Ley 1801 de 2016, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"* expedida por el Ministerio de la Salud y la Protección Social y los Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 8 de abril de 2020, expedidos por el Presidente de la República de Colombia.

I. ANTECEDENTES.

Para que sea sometido a control inmediato de legalidad, el Alcalde del Municipio de Morroa, remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto Municipal reseñado en antecedencia, actuación que fue objeto de reparto, correspondiéndole a este Despacho Primero, por

ello, fue enviado al correo electrónico habilitado para el efecto, para que se le imparta el impulso procesal del caso.

Por la naturaleza y finalidad del control inmediato de legalidad, su especial trámite no puede ser suspendido, pues se constituye por ley estatutaria¹, como una de las garantías propias de los estados de excepción, por ello, el Consejo Superior de la Judicatura, a través del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020², dispuso excepcionar su adelantamiento, de la suspensión de términos judiciales dispuesta en los Acuerdos: 11517³ del 15 de marzo de 2020, 11521⁴ del 19 de marzo de 2020, 11526⁵ del 22 de marzo 2020, 11532 del 11 de abril de 2020⁶ y PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020⁷.

La Ley 1437 de 2011 regula en su artículo 185, la cuerda procesal en la que se surte el control inmediato de los actos administrativos expedidos con ocasión o en desarrollo de los Decretos Legislativos durante el Estado de Excepción.

I. CONSIDERACIONES

La Constitución Política consagra en su artículo 215, que 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, el Presidente de la República puede declarar el Estado de Emergencia económica, social o ecológica.

¹ Ley 137 de 1994 estatutaria de los estados de excepción, artículo 20.

² "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos"

³ "Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública"

⁴ "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

⁵ "Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"

⁶ "Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones, y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública."

⁷ Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones, y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor".

Los actos administrativos que sean expedidos por el Gobierno Nacional o por las autoridades territoriales, con fundamento o desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de excepción, serán objeto de control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ello en virtud de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994 -estatutaria de los estados de excepción-, la que al respecto en su artículo 20, reza:

"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."

Por su parte, el artículo 136 del CPACA dispone:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

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

El mismo estatuto procesal, en el numeral 14 del artículo 151, señala:

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

(...)

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

En Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020⁸, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19⁹, conforme se pone de presente en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción¹⁰.

Posteriormente, dentro del mismo contexto de la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional, expide el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020¹¹, que deroga el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, y en el que dispone el aislamiento preventivo obligatorio y una serie de instrucciones, medidas preventivas y de contención de la Pandemia del Coronavirus-Covid-19-, en todo el territorio nacional, cuya vigilancia, control y ejecución estarán a cargo de los alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Constitución y la ley.

En el mismo marco de la emergencia, se pone de presente que el 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 491¹², con ámbito de aplicación¹³ en todas las entidades u organismos públicos de los todos los sectores, órdenes y niveles, en el

⁸ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

⁹ Entre sus motivaciones, expone que el pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, había declarado previamente «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional...

¹⁰ Entre ellas, se destaca aquí la siguiente: (...) " 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." Subrayado nuestro.

¹¹ "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"

¹² 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.

¹³ Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a 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. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

que entre otras medidas transitorias relacionadas con sus actividades, se consagra en su artículo 6¹⁴, con ciertas limitaciones, la posibilidad de suspender términos en actuaciones administrativas.

A su vez, el Señor Presidente de la República expidió el Decreto 531 del 8 de abril de 2020¹⁵, en el cual impartió directrices para preservar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional, disponiendo en su artículo 1¹⁶, para su cumplimiento, disponer de más tiempo el aislamiento preventivo para los habitantes del todo el territorio nacional.

¹⁴ **Artículo 6.** Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

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

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

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

¹⁵ "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".

¹⁶ "Artículo 1. *Aislamiento.* Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1".

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto".

Dentro del contexto del estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional, el alcalde municipal de Morroa, envía a este Tribunal Administrativo, el Decreto 055 del 14 de abril de 2020, "*mediante el cual dispone suspensión de términos legales y actuaciones administrativas en la Inspección de Policía de dicho municipio, a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19*" para que surta el especial control inmediato de legalidad, consagrado en los estados de excepción respecto de los actos administrativos que se dicten con fundamento, desarrollo o aplicación de los decretos legislativos.

Aunque el decreto remitido para control, en el que se adopta para el Municipio, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas de la inspección de Policía, no menciona expresamente como fuente legal a desarrollar o aplicar, el Decreto Legislativo 417 de 17 de 2020, que declaró el estado de excepción, se advierte que fue expedido el 14 de abril de 2020, es decir, ya en vigencia de la declaratoria del estado excepcional de emergencia, e incluso, con posterioridad al Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de este mismo año, en el que con especialidad, se aborda el asunto referente a medidas relacionadas con la posibilidad de suspensión de términos legales en actuaciones administrativas, estableciendo ciertas limitaciones.

Asimismo, se observa que las motivaciones que se exponen como justificación de las medidas que con él se pretenden adoptar para el municipio, corresponden y se subsumen dentro los supuestos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica y social, como son, los de la declaratoria de pandemia del corona virus -COVID 19- por parte de la OMS; el crecimiento exponencial de su propagación en el mundo y la presencia de casos en Colombia; la declaratoria por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, de la emergencia sanitaria, por causa de la mentada pandemia, y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para su prevención, contención y mitigación.

Sumada a su coincidencia causal y motivacional con la declaratoria de emergencia, el acto que se remite para control, cita entre otros, como uno de sus fundamentos, el Decreto 457 de 22 marzo de 2020, el cual fue expedido por el Gobierno Nacional en el marco y contexto de la declaratoria del estado de excepción, y como puede verse, el H. Consejo

de Estado, ha admitido ejercer control inmediato de legalidad sobre actos administrativos dictados con fundamento en él¹⁷.

Así entonces, para este Despacho, la sola falta de mención formal al decreto de declaratoria del estado de excepción y a otros decretos legislativos subsiguientes, no puede *per se*¹⁸, significar de entrada, la exclusión del acto administrativo del control inmediato, pues su coincidencia causal y motivacional con la declaratoria de emergencia, hace en principio, necesaria, la revisión de sus disposiciones, para verificar su compatibilidad con las adoptadas en los actos superiores dictados con ocasión del estado excepcional.

Atendiendo lo precedente y como el decreto que se remite para control, fue proferido por una autoridad administrativa local, con sede en su foro judicial, como lo es, el alcalde municipal de Morroa, corresponde la competencia para ejercer su control inmediato de legalidad, a este Tribunal Administrativo de Sucre.

Por lo anterior, es lo del caso proceder a admitir la solicitud de control inmediato de legalidad, y a disponer su trámite, siguiendo lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

Así mismo, se dispondrá la notificación personal de esta providencia, por el medio más expedito - electrónico al alcance-, al alcalde municipal de Morroa, Sucre, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

¹⁷ Al respecto, puede verse como el Consejo de Estado, avoca control inmediato de legalidad, respecto de actos administrativos (Resoluciones, Circulares) expedidos como fundamento o desarrollo del **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**, en Autos, como el de fecha 30 de marzo de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00944-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

"4).- Para garantizar que al interior de la entidad el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo **457 de 22 de marzo de 2020**, el señor presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, mediante **Resolución de 22 de marzo de 2020**, dispuso entre otras medidas "la **suspensión de términos**" de las diferentes "actuaciones" administrativas que se adelantan en la agencia estatal "desde el 24 de marzo, a las 23:59 hasta el 13 de abril de 2020, a las 00:00".

Y Posteriormente, en el de fecha 2 de abril de 2020, expediente de radicado. 11001-03-15-000-2020-00979-00, C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, que reza:

"4).- Para garantizar que al interior de la entidad se cumpliera el «aislamiento preventivo obligatorio» ordenado en el Decreto Legislativo **457 de 22 de marzo de 2020**, el señor Director Ejecutivo de la FGN, mediante **Circular 005 de 24 de marzo de 2020**, dispuso entre otros lineamientos, la modificación del Plan Anual de Adquisiciones de ente investigador.". Subrayado nuestro.

¹⁸ Sin embargo, será la Sala Plena, al analizar en definitiva sus disposiciones, la que en ejercicio de su propia competencia, determine en últimas su naturaleza, y el alcance y ámbito de su control.

También, para mayor publicidad de este proceso especial, se ordenará que por Secretaría, se PUBLIQUE el AVISO en la página web de este Tribunal www.tribunaladministrativodesucres.gov.co.

Ahora bien, con el fin de garantizar la participación de la ciudadanía, y recepción de los conceptos, se dispondrá el correo electrónico de la Secretaría de esta Corporación, al cual se deberán enviar los mismos (secretadmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Por último, con fundamento en lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se invitará a las Facultades de Derecho de la Universidad de Sucre, de la Corporación Universitaria del Caribe-CECAR y de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre-CORPOSUCRE, para que si a bien lo tienen, rindan concepto referente al presente asunto. Para ello, tendrán el término de diez (10) días contados a partir de la comunicación de esta providencia, conforme el numeral 3º del mentado artículo 185.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, el Despacho Primero del Tribunal Administrativo de Sucre;

RESUELVE:

PRIMERO: Admitir en trámite especial y de única instancia, la solicitud de **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto No. 055 del 14 de abril de 2020 *"Por medio del cual se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de Morroa a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19"* expedido por el Alcalde Municipal de Morroa.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente de esta providencia al Alcalde Municipal de Morroa, por el medio más expedito - electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal-.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente de esta providencia, por el medio más expedito, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

CUARTO: Por Secretaría, **SOLICITAR** al alcalde municipal de Morroa, para que, si los hubiere, envíe al expediente los antecedentes

administrativos del acto remitido para control, para ello, tendrá el término de 10 días, contados desde la notificación del presente acto administrativo.

QUINTO: Conforme el numeral 2° del artículo 185 del C.P.A.C.A, una vez realizadas las anteriores notificaciones, por Secretaría, **FÍJESE un AVISO** sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por el término de diez (10) DÍAS, oportunidad en la cual, la representación legal de la entidad territorial, si a bien lo tiene, podrá defender lo fundado de su acto; así como cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito, en defensa o impugnación de la legalidad del mismo.

SEXTO: Para mayor publicidad de este proceso especial, se ordenará que por Secretaría, se PUBLIQUE el AVISO en la página web de este Tribunal www.tribunaladministrativodesucre.gov.co

SÉPTIMO: Cumplido lo anterior, **se concede** un término de diez (10) días al Ministerio Público, para que emita su concepto fiscal. (Numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011).

OCTAVO: Por Secretaría, **líbrese oficio** invitando a las Facultades de Derecho de la Universidad de Sucre, de la Corporación Universitaria del Caribe-CECAR y de la Corporación Universitaria Antonio José de Sucre-CORPOSUCRE, para que, si a bien lo tienen, rindan concepto referente a la legalidad del acto remitido para control, *“mediante el cual se dispone suspensión de términos legales y actuaciones administrativas en la Inspección de Policía de del municipio de Morroa a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19’*. Informándoles que para ello, tendrán el término de diez (10) días contados a partir de la comunicación.

NOVENO: DISPONER del correo electrónico de la Secretaría de este Tribunal Administrativo, al cual deben **remitirse las intervenciones, conceptos y demás escritos dirigidos al presente proceso** secretadmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

DECIMO: La decisión de fondo que corresponda en el asunto propuesto, será proferida conforme los términos establecidos en el numeral 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

Magistrado