

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**SALA PLENADE DECISIÓN**  
**Magistrado Ponente: Dra. Gladys Josefina Arteaga Díaz<sup>1</sup>**

Montería, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)<sup>2</sup>

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Radicación procesos acumulados</b>	23.001.23.33.000.2020.00231.00 23.001.23.33.000.2020.00288.00
<b>Acto Objeto de Control</b>	DECRETO 0184 DE 13 DE ABRIL DE 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE MONTERÍA <i>"Por el cual se suspenden los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de dependencias de la Alcaldía de Montería, como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones"</i>  DECRETO 0228 DE 18 DE MAYO DE 2020, proferido por el ALCALDE MUNICIPAL DE MONTERIA <i>"por el cual se modifica el Decreto 0184 de 13 de abril de 2020"</i>
<b>DECISIÓN</b>	<b>DECLARAR AJUSTADOS A LA LEGALIDAD LOS ACTOS SOMETIDOS A CONTROL</b>

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a dictar sentencia de **única instancia** en el control inmediato de legalidad de la referencia.

**I. CUESTIÓN PREVIA SOBRE LA ACUMULACIÓN DE PROCESOS**

Los principios de economía procesal y de la buena administración de justicia inspiran la llamada acumulación de procesos, que consiste en que dos o más causas estrechamente conexas entre sí deben ser resueltas en una sola sentencia.

La figura está regulada en el artículo 148 del Código General del Proceso y procede de oficio o a petición de parte siempre y cuando se satisfagan estos requisitos: i) que los procesos se encuentren en la misma instancia, ii) que deban tramitarse por el mismo procedimiento y iii) que se trate de pretensiones que hubieren podido acumularse en la demanda, o pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos, o cuando sea un mismo demandado y las excepciones se fundamenten en los mismos hechos.

En el presente caso claramente se trata de dos procesos de única instancia que corresponden a un mismo medio de control y cuyo objeto de juicio son dos actos administrativos que conforman una sola decisión de la administración y que se encuentran íntimamente ligados, con lo que se cumple el requisito de conexidad sin consideración a los otros factores (demanda y partes) que son ajenos al Control Inmediato de Legalidad (CIL).

<sup>1</sup> Magistrada designada en reemplazo del Magistrado Titular del despacho 004, quien tomó posesión del cargo el día 13 de agosto de 2020.

<sup>2</sup> Se deja constancia que mediante Acuerdo No. CSJCOA20-49 de 12 de julio de 2020, se dispuso el cierre extraordinario de los Despachos Judiciales ubicados en el Edificio Elite, entre los cuales se encuentra este Despacho Judicial desde el 13 al 15 de julio de 2020, de igual forma, mediante Acuerdo No. CSJCOA20-58 de 22 de julio de 2020, se dispuso la prórroga de dicho cierre extraordinario con excepción entre otros, de los procesos de control inmediato de legalidad que conoce esta Corporación desde el 25 de julio de 2020 al 31 de julio de la anualidad, sin embargo, este fue modificado por el Acuerdo No. CSJCOA20-60 de 24 de julio de 2020, en el sentido de revocar las excepciones a la suspensión de términos establecidas, por lo que durante dicho cierre no corrieron los términos judiciales.

No existe argumento o razón lógica que impida la acumulación de procesos en este medio de control (CIL)<sup>3</sup> y antes por el contrario se justifica de manera plena en virtud de los enunciados principios de economía procesal y buena administración de justicia, por lo cual se ordenará la acumulación de los expedientes bajo radicados 23 001 23 33 000 2020 00231 y 23 001 23 33 000 2020 00288, el primer a cargo de la Magistrada Ponente y el segundo que fue asignado por reparto al Magistrado Dr. Pedro Olivella Solano, el cual mediante proveído de fecha 18 de agosto de 2020, ordenó la remisión del expediente al despacho de la magistrada sustanciadora del mentado proceso 2020-000231 a fin de ser acumulados. Se destaca que ambos procesos se encuentran en etapa de dictar la respectiva sentencia.

Establecido lo anterior, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, a proferir sentencia de única instancia en el control inmediato de legalidad de los Decretos 0184 de 13 de abril de 2020 y 0228 de 18 de mayo de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Montería - Córdoba.

## I. ANTECEDENTES

El Municipio de Montería, remitió con destino a esta Corporación los Decretos 0184 de 13 de abril de 2020 y 0228 de 18 de mayo de 2020 a efectos del control automático de legalidad dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

### a) Actos administrativos objeto de control

El texto de los citados actos administrativos sometidos a control, es el siguiente (se transcribe literalmente):

#### “DECRETO N° 0184 de 2020

**“Por el cual se suspenden los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de dependencias de la Alcaldía de Montería, como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones.”**

#### EL ALCALDE DE MONTERIA

**En uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 3 de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, y demás normas complementarias y,**

#### CONSIDERANDO

(...)

#### DECRETA:

**ARTICULO PRIMERO:** SUSPENDER a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por el Coronavirus COVID-19, los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de las diferentes dependencias de la Alcaldía de Montería, de conformidad con lo indicado en la parte motiva del presente acto administrativo.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Los superiores jerárquicos de las diferentes dependencias deberán tomar las medidas necesarias en las actuaciones que se encuentren en curso y en las que se computen términos, para dar cumplimiento y publicidad a lo dispuesto precedentemente.

**PARAGRAFO SEGUNDO:** Mientras dure la suspensión de los términos procesales arriba descritos, se continuarán atendiendo los derechos de petición, por los canales electrónicos

<sup>3</sup>El Consejo de Estado también ha acudido a esta acumulación de CIL, verbigracia el auto del 27 de mayo de 2020, Rad: 11001-03-15-000-2020-00963-00, Consejero César Palomino Cortés.

dispuestos por la administración para tal fin, atendiendo lo preceptuado en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 491 de 28 de marzo de 2020, así:

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

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

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

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

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

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

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

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

**PARAGRAFO TERCERO:** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo primero de este decreto los términos procesales en aquellos procedimientos administrativos que se relacionen directamente con la atención de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronovairs COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

**PARAGRAFO CUARTO:** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo primero de este decreto los términos procesales en aquellos procedimientos administrativos que se relacionen con la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, los que continuarán con prestación ininterrumpida y darán estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Nacional 460 de 22 de marzo de 2020.

**PARAGRAFO QUINTO:** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo primero de este decreto los procedimientos administrativos que permitan el funcionamiento de la entidad tales como los procedimientos administrativos precontractuales, facturación, pagos, cierres contables, novedades de nómina, reporte de incapacidades, entre otros.

**PARAGRAFO SEXTO:** La presente suspensión no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

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

**ARTICULO SEGUNDO:** Durante el término de suspensión de los términos procesales ordenada en el artículo primero del presente acto administrativo, los servidores de la Alcaldía de Montería continuarán en el desempeño de sus funciones desde sus hogares bajo la orientación de los respectivos superiores.

**ARTICULO TERCERO:** Durante el término de suspensión de los términos procesales ordenada en el presente acto administrativo, los servidores de la Alcaldía de Montería darán estricto cumplimiento a las órdenes judiciales de tutela.

**ARTICULO CUARTO:** Envíese copia del presente acto administrativo al Tribunal Administrativo de Córdoba de conformidad con lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

**ARTICULO QUINTO:** El presente decreto rige a partir de las ciertas horas (00:00 a.m) del día 13 de abril de 2020 y deroga el Decreto municipal 161 de 24 de marzo de 2020.

Se expide en Montería a los Trece (13) días del mes de Abril de 2020.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ALBERTO ORDOSGOITIA SANÍN**  
Alcalde  
Municipio de Montería”

“**DECRETO N° 0220 de 18 de mayo de 2020**  
“Por el cual se modifica el Decreto 0184 de 13 de abril de 2020”

**EL ALCALDE DE MONTERIA**

**En uso de sus facultades Constitucionales y Legales, y en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 3 de la Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, y demás normas complementarias y,**

**CONSIDERANDO**

(...)

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** Modificar el contenido del artículo primero del Decreto No 184 de 13 de abril de 2020, modificado por el Decreto Municipal No 205 de 27 de abril de 2020, en el sentido de adicionar el siguiente párrafo:

**PARAGRAFO NOVENO:** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo primero de este decreto los términos procesales en los procedimientos administrativos que a continuación se señalan respecto de las siguientes dependencias:

- 1) En la Secretaría de Planeación: a) licencia de intervención y de ocupación de espacio público; b) certificado del uso del suelo; y c) certificado de estratificación.
- 2) En la Secretaría de Educación Municipal: Proceso administrativo sancionatorio adelantado como consecuencia de la inspección, vigilancia y control interno.
- 3) En la Secretaría de Hacienda: Cobro coactivo que se adelanta por la Secretaría de Hacienda Municipal.

**ARTICULO SEGUNDO:** Las demás disposiciones de la parte resolutive del Decreto No 184 de 13 de abril de 2020, modificado por el Decreto Municipal No 205 de 27 de abril de 2020, permanecerán incólumes.

**ARTICULO TERCERO:**Envíese copia del presente acto administrativo al Tribunal Administrativo de Córdoba de conformidad con lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 “*Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

**ARTICULO CUARTO:**El presente decreto rige a partir del 26 de mayo de 2020.

Se expide en Montería a los dieciocho (18) días del mes de mayo de 2020.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS ALBERTO ORDOSGOITIA SANÍN**  
Alcalde”

**II. TRÁMITE PROCESAL**

**1. Admisión de la demanda**

Con autos de 27 de abril y 3 de junio de 2020, se admitieron los procesos de la referencia, ordenándose notificar al señor Alcalde del Municipio de Montería– Córdoba, y al señor Agente

del Ministerio Público; así como se dispuso fijar aviso que diera cuenta a la comunidad del inicio del presente trámite a fin de que cualquier ciudadano coadyuve o impugne la legalidad del acto administrativo bajo estudio, se invitaron además a distintos entes universitarios, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia, para que si a bien lo tienen rindieran concepto. Finalmente, se decretaron pruebas y se dispuso correr traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto.

## 2. Intervenciones

El **Alcalde de Montería** intervino en el proceso bajo radicado **2020- 00231** en defensa de la legalidad del acto remitido a control; así, luego de referirse a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República, y a otros actos dictados por aquél adoptando medidas para enfrentar la emergencia sanitaria (Decreto 457 de 2020), sostuvo que la alcaldía municipal a fin de prevenir la propagación del virus, prohibió la prestación del servicio de forma presencial, y en su lugar se dispuso la utilización de medio digitales para evitar el contacto entre servidores públicos y los ciudadanos, implementando el teletrabajo. En ese orden, se expidió por el ente territorial el Decreto 161 de 24 de marzo de 2020, suspendiendo los términos procesales en las actuaciones administrativas que se adelantan en las diferentes dependencias de la Alcaldía de Montería, a fin de garantizar el debido proceso a los usuarios; en todo caso, se exceptuó el ejercicio del derecho de petición en asuntos relacionados con la atención de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 y el mantenimiento del orden público, así como los relacionados con procedimientos administrativos en casos de violencia en el contexto familiar, adopción de medidas de urgencia para protección integral de niños, niñas, y adolescentes, entre otros, lo anterior en aplicación del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020. La anterior medida tuvo vigencia entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020.

Adujo además, que posteriormente se expidió por el gobierno nacional el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, relativo a la suspensión de terminos de actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa; y además con Decreto 531 de 8 de abril de 2020, se prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio del 13 al 27 de abril de 2020; por lo que en consecuencia, la Alcaldía de Montería, en atención a dicho decreto y al 491 de 2020, profirió el Decreto 0184 de 2020, objeto de revisión, extendiendo la suspensión de términos hasta tanto siga vigente la emergencia sanitaria originada por el Covid-19.

En ese orden, estima que el decreto 0184 de 2020, se encuentra debidamente soportado, predicandose su legalidad, y se siguieron las pautas del gobierno nacional dispuestas en los decretos referenciados con anterioridad.

De otra parte se tiene que intervino el **Gobernador del Departamento de Córdoba**, en defensa de la legalidad del decreto revisado, y luego de citar entre otros, los Decretos 457 y 491 de 2020, emanados del gobierno nacional, concluyó que el acto dictado por el Alcalde de Montería se encuentra ajustado.

Finalmente se deja constancia, que no hubo intervenciones en el proceso **2020-00288**.

## 3. Concepto del Ministerio Público

En el **proceso 2020-00231** intervino el señor Procurador 33 Judicial II designado ante esta Corporación, alegando la procedencia del medio de control, pues a su juicio, desde el punto de vista formal se invoca el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, y además desarrolla medidas excepcionales derivadas de decretos legislativos.

En todo caso, explica que en el acto analizado se traen ordenes excepcionales como la de suspensión de términos administrativos, y otras que regulan aspectos comunes o de

competencias ordinarias, tales como el cumplimiento de las ordenes tutelares dictadas por los jueces, así como facturaciones, cierres contables, recaudo de rentas, etc, considerando que la mixtura de tales disposiciones, impone su juzgamiento en lo concerniente a las medidas excepcionales y ordinarias que contenga, pues, escindir tal juzgamiento en diferentes medios de control según sean excepcionales u ordinarias las medidas, comportaría desde un punto de vista jurídico una desmembración no contemplada normativamente y, desde un punto de vista práctico, la duplicidad de procesos judiciales que podrían llegar a consecuencias disímiles, además que se trata de una medida que debe ser vista integralmente para efectos de su eficacia.

Seguidamente se refirió al artículo primero del decreto 0184 de 2020, que dispuso la suspensión de términos desde el 13 de abril de 2020, hasta cuando sea superada la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, el cual estima ajustado, pues revisado el Decreto Legislativo 491 de 2020, así como los decretos 457, 531, 593, 689, 636 y 749 de 2020 expedidos por el gobierno nacional, estos últimos que dispusieron el aislamiento preventivo obligatorio, estos últimos los cuales si bien no traen consigo la suspensión de términos procesales, si conllevan a la restricción de movilidad y circulación, lo que afecta la concurrencia a las oficinas y la realización de actuaciones administrativas; de manera que dicha circunstancia hace conexa la medida de suspensión de términos con el decreto legislativo.

Expresa que en termino de afectación a la garantía al debido proceso, la mentada medida tomada por el Alcalde de Montería, tiene una finalidad constitucional como es la de proteger el derecho a la vida y salud de servidores públicos y usuarios de la administración pública, por lo que resulta adecuada para evitar el contagio, siendo además proporcionada, pues el derecho a la vida tiene un valor superlativo frente al derecho al debido proceso, que aduce en todo caso, se afecta relativamente pues se trata solo de la suspensión de términos, que una vez superada la pandemia o se adquieran condiciones de conectividad y tecnología adecuadas, continuaran dichos tramites.

En cuanto al párrafo 2 del artículo 1, expone deja a salvo el trámite de derecho de petición a través de canales virtuales, lo cual se ajusta al decreto legislativo 491 de 2020, numeral 5; respecto al párrafo tercero del mismo artículo, indicó que deja incólume los términos procesales respecto a los procedimientos conexos a la atención de emergencia sanitaria que deviene de la pandemia, considerando que dicha medida no resulta sujeta a un test de proporcionalidad; y en cuanto al párrafo 4 y 6, que establece excepciones a la suspensión de términos, en los términos del Decreto 460 de 2020, por lo que estima se excluye de hacer una ponderación al respecto. Precisa además, que las otras medidas, por demás ordinarias de las atribuciones del alcalde municipal, resultan legales, por lo que deben mantenerse.

De otro lado, en el proceso **2020-00288** emitió su concepto el señor Procurador 124 Judicial II, en orden a que se declarara ajustado a la legalidad el Decreto 0228 de 18 de mayo de 2020, que modificó el Decreto No. 184 de 2020, considerando inicialmente que es procedente el medio de control, pues se trata un acto de carácter general, con el cual se desarrolla un decreto legislativo, como es el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020. Seguidamente sostuvo que el acto fue expedido por el representante legal del municipio, autoridad llamada a desarrollar decretos legislativos; así mismo indicó que la aplicación de medidas fue ordenada respecto de las actuaciones administrativas que se adelantan en la diferentes dependencias de la alcaldía municipal, lo que corresponde a una competencia territorial; y que la expedición de dicho acto se dio en vigencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, lo que estima corresponde a la competencia temporal.

De otro lado, estimó que se cumplía con el requisito de la motivación; y que respecto a la finalidad, no se avizoraba que el alcalde haya adoptado la decisión a fin de satisfacer intereses ajenos al cumplimiento de los fines del Estado; y por el contrario existe una presunción de que el acto fue expedido en pro del servicio público. En lo que corresponde al contenido del acto sometido a control, conceptuó que no ameritaba reparo, pues se dispuso la reanudación de actuaciones que

estaban suspendidas, con lo cual a su juicio se materializan los principios de eficacia y celeridad, y posibilita que las mismas logren su finalidad, así mismo con dicha reanudación se deja de lado la dilación que recayó sobre tales actuaciones, en virtud de la orden de suspensión, derivada de las correspondientes medidas sanitarias.

#### 4. Otras actuaciones

Al proceso 2020-00231 se allegó en cumplimiento del requerimiento ordenado en auto admisorio, oficio en el cual se indicó que los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio lo constituyen los Decretos 457, 460, 491 y 531 de 2020. Igualmente se aportó el Decreto 161 de 2020, expedido por el Alcalde de Montería.

### III. CONSIDERACIONES

Hecha la revisión de lo actuado no se advierte vicio procesal que genere nulidad, por lo que se procede a emitir el pronunciamiento de fondo en el asunto de la referencia. En ese orden, la Sala Plena inicialmente abordará lo relativo a los estados de excepción, así como a las generalidades del medio de control inmediato de legalidad, para a continuación establecer la competencia de esta Corporación para conocer del asunto, así como la procedencia del medio de control, y finalmente se analizará la legalidad de los actos sometidos a control.

#### 3.1. De los Estado de Excepción

En nuestra Carta Magna se dispone lo relativo a los estados de excepción; es así que en el artículo 212 se regula el **Estado de Guerra Exterior**, situación en la cual es Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

Seguidamente en el artículo 213 ibídem, regula el **Estado de Conmoción Interior**, el cual podrá ser declarado por el Gobierno en el caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía. Con ocasión de tal declaratoria, el Gobierno tendrá estrictamente las facultades necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

De igual forma, nuestra Constitución en el artículo 215, dispone respecto a la declaratoria del **Estado de Emergencia**, siempre que sobrevengan hechos distintos a los regulados en los artículos 212 y 213 (Estado de Guerra Exterior y Estado de Conmoción Interior), que alteren o amenacen alterar en forma grave e inminente el orden **económico, social y ecológico del país**, o que constituyan grave calamidad pública. Ante este panorama podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar dicho Estado de Emergencia por periodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días en el año calendario. Es de resaltar, que dicha declaración debe ser motivada, y podrá el Presidente con la firma de todos sus ministros, dictar decretos con fuerza de ley, pero únicamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

#### 3.2. Generalidades del control inmediato de legalidad

La Ley 137 de 1994, por la cual se reglamentan los estados de excepción, dispone en su artículo 20, que las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, cuya facultad corresponde a la autoridad de lo contencioso administrativo

en el lugar en que expidan los actos si se trata de entidad territorial, o del Consejo de Estado si proviene de autoridad nacional.

Por su parte, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el mentado control inmediato de legalidad, en los términos expuestos con anterioridad, disponiendo, además, que las autoridades competentes remitirán los actos administrativos a la correspondiente autoridad judicial, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si ello no ocurriere, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Ha de resaltarse que el H. Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión N° 16, recientemente, en sentencia de 11 de mayo de 2020<sup>4</sup>, precisó que el control de legalidad se efectuaba mediante la confrontación del acto administrativo expedido por la respectiva autoridad, con las normas constitucionales que facultan la declaración de los estados de excepción, es decir, los artículos 212 a 215 de la Carta Magna, la Ley 137 de 1994, ley estatutaria por la cual se reglamentan los estados de excepción, los decretos que declaran la situación de excepción, así como con los decretos legislativos que profiere el Gobierno para conjurar dicha situación.

De igual forma, se refirió a las características del medio de control al que se viene haciendo referencia, y que se concretan en las siguientes:

- ✚ Se trata de un verdadero **proceso judicial**, contemplado en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y posteriormente en la Ley 1437 de 2011, cuya competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la cual decidirá a través de una sentencia judicial.
- ✚ Es **automático e inmediato**, pues tal como se señaló anteriormente, una vez expedido el acto administrativo, el mismo debe ser remitido a la autoridad judicial para su control en el término de 48 horas siguientes a su expedición; no obstante, si ello no ocurre, la jurisdicción contencioso administrativa aprehenderá su conocimiento de oficio.
- ✚ Es **autónomo**, teniendo en cuenta que la jurisdicción contencioso administrativa puede realizar el correspondiente control de legalidad, aun cuando la Corte Constitucional no haya emitido decisión respecto a la constitucionalidad del decreto que decreto el estado de excepción y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación.
- ✚ Es **integral**, en tanto se analiza la competencia de la autoridad que profirió el acto administrativo general, la conexidad de dicho acto con los motivos que originaron 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.

En este punto resulta necesario precisar que el Alto Tribunal sostuvo 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, 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 de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.”

---

<sup>4</sup> C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez – Exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

- ✚ Es un medio de control **compatible** con otros medios de control, como son el de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la vulneración de normas distintas a las ya revisadas en el control inmediato de legalidad.
- ✚ Es un control **participativo**, teniendo en cuenta que pueden intervenir los ciudadanos.
- ✚ La sentencia que se profiere en este medio de control hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

### 3.3. Competencia de esta Corporación para conocer del control inmediato de legalidad y procedencia dicho medio de control

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 151 numeral 14 del CPACA, este Tribunal es competente para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades del orden territorial y municipal, decisión que debe ser proferida por la Sala Plena de esta Corporación, en atención a lo dispuesto en el artículo 185 ibídem.

Cabe señalar que, para la procedencia del medio de control mencionado, es necesario que se trate i) de un acto de contenido general; ii) que además se haya proferido en ejercicio de una función administrativa y iii) que dicho acto tenga como objeto desarrollar uno o más actos legislativos que hayan sido proferidos durante el estado de excepción. En torno a dicho tópico, el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> en providencia de 24 de junio de 2020, ha precisado que *“Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los tres elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto se hace indispensable que se trate, además, de una medida de carácter general.”*

Así entonces, en el caso concreto se observa que los actos administrativos contenidos en los Decretos 0184 de 13 de abril de 2020 y 0228 de 18 de mayo de 2020, son actos de carácter general, en la medida que no regulan situaciones particulares y concretas; de igual forma, fueron expedidos por el Alcalde del Municipio de Montería – Córdoba (autoridad administrativa jurisdicción de esta Corporación) en ejercicio de una función administrativa.

En lo tocante al requisito de que el mentado acto desarrolle uno o más decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción, estima la Sala que los Decretos 0184 de 2020 y 0228 de 2020 además de citar en su parte considerativa el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, *por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, resulta evidente que tienen como fin desarrollar materialmente el mismo, para el caso el Decreto Legislativo 491 de 2020, antes mencionado. Además, los decretos fueron expedidos por el alcalde municipal durante la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Presidente de la República. De manera que es competente esta Corporación para conocer del medio de control de la referencia, el cual bajo tal estudio resulta procedente.

### 3.4. Del análisis de legalidad del Decreto 0184 de 13 de abril de 2020, por el cual se suspenden los términos procesales en los procedimientos administrativos que se

---

<sup>5</sup>Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Especial de Decisión N° 6 – C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio – sentencia 11 de mayo de 2020 – expediente 11001-03-15-000-2020-02743-00

**adelantan por parte de dependencias de la Alcaldía de montería, como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones; y del Decreto 0228 de 18 de mayo de 2020, por el cual se modifica el mentado decreto 0184 de 2020.**

Inicialmente la Sala Plena revisará lo atinente a los aspectos formales, tales como la competencia, y la motivación del acto objeto de control. Y seguidamente se analizarán aspectos *materiales*, en el cual se revisará la conexidad o relación con los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar la situación, y la proporcionalidad de sus disposiciones.<sup>6</sup>

### 3.4.1. De los requisitos de forma

En lo tocante a la **competencia**, se encuentra que tanto el Decreto 0184 de 13 de abril de 2020, como el 0228 de 18 de mayo de 2020, mediante el cual se suspendieron los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelanten en la Alcaldía de Montería; y se modificó el Decreto 184 de 2020, respectivamente; fueron proferidos por el Alcalde del Municipio de Montería - Córdoba, en quien conforme lo regulado en el artículo 314<sup>7</sup> y 315 numerales 1<sup>8</sup> y 3<sup>9</sup> de la Carta Magna, y posteriormente en la Ley 136 de 1994 artículo 86<sup>10</sup>, recae la representación legal del ente territorial, y por tanto es la autoridad competente para proferir actos administrativos de carácter general en dicho ente territorial.

De otro lado, en lo que concierne a la **motivación, objeto, causa**, se encuentra que también se satisface dicha exigencia teniendo en cuenta que en la parte introductoria de los citados actos, se invocan con claridad los fundamentos jurídicos, tales como la Constitución Política<sup>11</sup>, Ley 136 de 1994<sup>12</sup>, y en la parte considerativa del Decreto 0184 de 2020 se citó el artículo 205 de la Carta Magna<sup>13</sup>; y además se justifica la expedición de dicho acto, en atención a que i) se expidió por el Gobierno Nacional del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, relativo a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa; ii) se profirió el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional desde el 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020; iii) motivos que conllevaron a que se continuara con la suspensión de términos en las actuaciones mencionadas con anterioridad, hasta tanto continúe vigente la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, y declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con lo cual se busca salvaguardar el derecho de defensa y contradicción de los usuarios; iv) se establecieron conforme el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, los términos para resolver sobre los derechos de petición que estén en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria; y v) se dispusieron unas excepciones a dicha suspensión de términos, tales como las relacionadas con violencia familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, que fueron regulados mediante el Decreto 460 de 2020, respecto de las cuales se continuaría sin interrupción. De manera que para la Sala, el acto emitido por el Alcalde del Municipio de Montería, se encuentra motivado.

<sup>6</sup>Esto conforme la mentada sentencia proferida por el Alto Tribunal el 11 de mayo de 2020.

<sup>7</sup>**ARTICULO 314.** <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

(...)"

<sup>8</sup>Artículo 315. Son atribuciones del **alcalde**: "1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo."

<sup>9</sup>Ibidem

<sup>10</sup>**ARTÍCULO 84. NATURALEZA DEL CARGO.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo."

<sup>11</sup> Artículos 315 numeral 3

<sup>12</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>13</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

De igual forma, en lo tocante al Decreto 0228 de 18 de mayo de 2020, también se estima que se cumplen con tales requisitos, pues en su parte considerativa se cita el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020; y además se justifica la expedición de dicho acto, en razón a que i) con el Decreto 0184 de 2020, se suspendieron términos procesales en actuaciones administrativas, adelantadas en la Alcaldía de Montería, lo cual no incluía lo relativo a derechos de petición; así como se exceptuaron otros asuntos (relacionados entre otros, con la atención de la emergencia sanitaria, violencia familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes); ii) que con Decreto 205 de 27 de abril de 2020, se modificó el plurinombrado decreto 0184, a fin de establecer una excepción adicional a la suspensión de términos, y que se relaciona con los procedimientos administrativos que se adelanten en las inspecciones de policía; iii) que con el fin de ir normalizando gradualmente los procedimientos administrativos que se adelantan por el Municipio de Montería y garantizar los principios de eficiencia y eficacia se procedía a exceptuar de la suspensión de términos decretada, determinados procedimientos adelantados en las Secretarías de Hacienda, de Educación y de Planeación Municipal, tal como se dejó sentado en el acto administrativo del cual se trajo apartes con anterioridad; iv) se dispuso que ello comenzaría a aplicar desde el 26 de mayo de 2020; y v) que las mentadas secretarías garantizarían el debido proceso administrativos, así como atendería los protocolos de bioseguridad, privilegiando en todo caso el trabajo en casa.

A lo anterior se suma que se cumple con los elementos formales de los actos administrativos, toda vez que en los Decretos 0184 y 0228 de 2020 se puede identificar “i) el encabezado, número y fecha, ii) el epígrafe-resumen de las materias reguladas, iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, iv) contenido de las materias reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.”<sup>14</sup>

### **3.4.2. De los aspectos materiales**

#### **3.4.2.1. De la conexidad de los actos objeto de control, con el Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica declarado, y con los decretos legislativos que lo desarrollan**

Así entonces, corresponde establecer si existe una correlación entre los Decretos 0184 de 13 de abril de 2020 y 0228 de 18 de mayo de 2020, proferidos por el Municipio de Montería, suspendiendo términos procesales en procedimientos administrativos; y posteriormente exceptuando de dicha suspensión, respectivamente; y las razones que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica y Social el pasado 17 de marzo de 2020 con Decreto 417 del año en curso, y luego con Decreto 637<sup>15</sup> de 6 de mayo del año en curso; así como con decretos legislativos expedidos para conjurar la situación, que para el caso sería el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

Ahora bien, el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, y que fue expedido por el Presidente de la República, a fin de adoptar las medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, especialmente en el sector salud y para mitigar los efectos económicos; se sustentó, entre otros aspectos en lo 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

<sup>14</sup> Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 15 de octubre de 2013, radicado 1001-03-15-000-2010-00390-00, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla.

<sup>15</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional

personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Posteriormente, el Decreto 457 de 2020, y 531 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional, ordenaron el confinamiento obligatorio preventivo desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, y desde esta última fecha hasta el 27 de abril de 2020, con ocasión de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus.

Posteriormente, se expidió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, "*por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", disponiéndose entre otros aspectos, lo siguiente:

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

(...)

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

(...)

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que (...)

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

(...)

#### DECRETA:

(...)

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

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

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

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

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

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

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

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

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

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

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

**Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.** (Negrillas fuera del texto original).

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. (Subrayado de la Sala)

Y luego, el gobierno nacional profirió el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, por el cual se declara un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, oportunidad en la cual se señaló:

“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus 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 se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público.”

Realizado el correspondiente análisis del Decreto 0184 de 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería – Córdoba, se advierte que el numeral primero de la parte resolutive dispone suspender desde el 13 de abril y hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por el Covid-19, los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan en las dependencias de dicha alcaldía; lo cual se encuentra acorde con los motivos que dieron origen al acto que

declaró la Emergencia Económica, Social y Ecología a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, y guarda total relación con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 en su artículo 6; sin que se vislumbre que se exceda la competencia más allá de lo establecido en el citado decreto legislativo proferido por el Presidente de la República, de manera que responde a la actual situación que atraviesa el país con ocasión de la propagación del virus y la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud; avizorándose que la finalidad como bien se sustentó en el acto objeto de revisión, es garantizar el derecho de los usuarios de la administración al debido proceso y al de defensa y contradicción, dado que con ocasión de los aislamientos obligatorios preventivos decretados en el territorio nacional, se ha visto afectada la movilidad no solo de los servidores judiciales que deben resolver sobre las distintas actuaciones administrativas, sino también de los usuarios para atender sus trámites, y no menos importante, es que una de las medidas recomendadas para evitar la propagación de dicho virus ha sido precisamente el distanciamiento social, con lo cual además se protege la vida y la salud de la población.

Tampoco amerita reparo alguno lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 1, que dispone que los superiores jerárquicos de las diferentes dependencias tomaran las correspondientes medidas, para que se dé cumplimiento y publicidad a la suspensión de términos decretada; pues a partir de ello se avizora simplemente órdenes para la publicidad de la medida dispuesta, lo que denota organización por parte del ente territorial.

En lo que respecta al párrafo segundo del citado artículo 1, tampoco se avizora ilegalidad alguna, y por el contrario hay una total correspondencia con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, en el cual se fundamenta la expedición del Decreto 0184 de 13 de abril de 2020, en la medida que dispone aplicar en su integralidad dicho artículo 5 del mentado decreto legislativo, respecto a los términos en los cuales se resolverán las peticiones que se encuentran en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria, términos que en razón de la crisis que se atraviesa con ocasión de la pandemia, fueron ampliados al considerarse insuficientes ante las medidas de aislamiento tomadas por el Gobierno Nacional, y las capacidades de las entidades en los entes territoriales para facilitar a los servidores las herramientas necesarias para cumplir con sus labores mediante trabajo en casa, y de esta manera garantizar a los usuarios de la administración, la resolución oportuna y verás a sus peticiones.

Ahora bien, en los párrafos 3, 4, 5 y 6 del artículo 1 del plurinombrado Decreto 0184 de 2020, se establecieron unas excepciones a la suspensión de términos, las cuales recaen sobre i) procedimientos administrativos que se relacionen con la atención de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19 y el orden público; ii) procedimientos administrativos relativos a protección integral de niños, niñas y adolescentes; y adopción de medidas de urgencia para la protección de dicha población, para lo cual dispone darse estricto cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020, por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; iii) los procedimientos administrativos que permitan el funcionamiento de la entidad, tales como de facturación, pagos, cierres contables, novedades de nóminas, entre otros; y iv) se exceptúan las actuaciones administrativas correspondientes con la efectividad de derechos fundamentales. En ese orden, para la Sala las medidas tomadas en los mentados párrafos, no exceden la competencia que tenía la autoridad municipal para el efecto, con fundamento en el citado Decreto 491 de 2020, garantizando la continuidad en el trámite de ciertas actuaciones ya enlistadas, que requieren de la prestación del servicio dado la importancia que revelan al tratarse de asuntos relacionados con menores de edad, violencia intrafamiliar, derechos fundamentales, así como las que surjan de la atención de la emergencia sanitaria y el orden público; estimando así esta Colegiatura que existe conexidad en este sentido, del acto controlado con el decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica, y el decreto legislativo 491 de 2020.

En lo que respecta **al párrafo séptimo del artículo 1**, que dispone que la suspensión de términos también aplica para pago de sentencias judiciales, se advierte que la H. Corte Constitucional, dispuso mediante sentencia C-242 de 9 de julio de 2020<sup>16</sup>, declarar la inexecutable del párrafo 1<sup>17</sup> del Decreto 491 de 2020<sup>18</sup>, y para tal efecto sostuvo:

“6.166. Sobre el particular, esta Corporación advierte que la sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, producto de un proceso judicial que culminó con el reconocimiento de un derecho, así como que el trámite para su pago se orienta exclusivamente a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para este tipo de erogaciones.

6.167. En este sentido, esta Corporación considera que estas actuaciones difieren de otros procedimientos administrativos en los que la autoridad puede requerir de una actividad probatoria para emitir un pronunciamiento de fondo. **Por tal motivo, esta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:**

(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública;

(ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se hacía necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados; y

(iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.

**6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexecutable el párrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa.” (Negrilla de la Sala).**

Pues bien, lo anterior significa que en el momento que se efectúa por esta Corporación el estudio de legalidad, ha ocurrido frente al párrafo séptimo del artículo 1° del Decreto 491 de 2020, el decaimiento del acto administrativo, por pérdida de fuerza ejecutoria<sup>19</sup>; no obstante, ello no releva a la Sala de realizar el estudio de legalidad del mismo, en lo que concierne al tiempo durante el cual produjo efectos, esto es, desde que se profirió el acto (13 de abril de 2020) hasta cuando se profirió la decisión de la H. Corte Constitucional (9 de julio de 2020), lo cual deviene de una de las características del control inmediato de legalidad, como lo es la *autonomía* de dicho medio de control, respecto del control constitucional efectuado por la Corte, de manera que pese a la inexecutable declarada,

<sup>16</sup> Expediente RE-253

<sup>17</sup> **Parágrafo 1°.** La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

<sup>18</sup>“(iv) La exequibilidad del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, **salvo la de su párrafo 1° que se declarará inexecutable**, y la de su párrafo 2° en relación con el cual se declarará la exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.”

<sup>19</sup> **ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.

es menester examinar la legalidad del aparte mencionado del acto general proferido en este caso por el Municipio de Montería, en razón de los efectos jurídicos que hubiera podido producir antes de su decaimiento, como así lo ha sostenido el H. Consejo de Estado<sup>20</sup>.

En ese orden, no cabe duda a la Sala, teniendo en cuenta la precisión sobre la temporalidad de los efectos de dicho párrafo séptimo del artículo 1 del acto sometido a control, que el mismo se ajusta a la legalidad, pues no es más que la reproducción del párrafo 1º del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que se insiste, para el momento en que se profirió el acto administrativo general por parte del Municipio de Montería, se encontraba vigente.

De otra parte, en lo que atañe a los artículos segundo y tercero del acto objeto de estudio, los cuales dispone que durante el término de suspensión de las actuaciones administrativas, los servidores de la Alcaldía de Montería continuarán realizando sus funciones desde sus casas bajo la dirección de sus superiores, y además darán cumplimiento a las órdenes de tutela, tampoco se advierte ilegalidad alguna, pues la medida de realizar el trabajo en casa se acompasa con la realidad que se atraviesa, y la que exige distanciamiento social, con lo cual se propende además porque no haya una parálisis total de la prestación del servicio, se evita exponer a los servidores al virus, y además propende por el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio que ha venido siendo decretado en territorio nacional. Y en cuanto a que durante el tiempo de suspensión de términos, dichos servidores darán cumplimiento a las órdenes judiciales de tutela, ello no amerita reparo alguno.

En torno a los artículos cuarto y quinto, que disponen por un lado enviar copia del acto administrativo a este Tribunal Administrativo, y por otro establece la vigencia del decreto y sus derogatorias; tampoco existe reparo alguno, pues lo primero se acompasa con el artículo 136 del CPACA, y el segundo aspecto hace parte de las formalidades del acto administrativo.

En lo concerniente al contenido del Decreto 0228 de 18 de mayo de 2020, estima la Sala que se encuentra ajustado a la legalidad, pues, como se ha venido señalando, con el mismo se modificó el Decreto 0184 de 2020, en el sentido de exceptuar la suspensión de términos, las actuaciones administrativas que se adelantan por las siguientes secretarías del municipio de Montería; i) Planeación: a) licencia de intervención y de ocupación de espacio público; b) certificado del uso del suelo; y c) certificado de estratificación; ii) Educación: Proceso administrativo sancionatorio adelantado como consecuencia de la inspección, vigilancia y control interno; iii) Hacienda: Cobro coactivo que se adelanta por la Secretaría de Hacienda Municipal; todo lo anterior con la finalidad de ir reanudando la prestación de los servicios por parte del ente territorial, y de que se hagan efectivos los principios de eficiencia y eficacia, los cuales se había visto afectados ante las medidas que debió tomarse por el alcalde municipal con ocasión de los efectos de la pandemia del Covid-19, lo cual en modo alguna atenta o vulnera lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020, o en los decretos con los cuales se declaró la emergencia económica, ecológica y social; máxime cuando, en la parte considerativa se dispone que debe atenderse para el efectos los protocolos de bioseguridad existentes, así como debe garantizarse el debido proceso administrativo a los interesados, en cada una de las actuaciones respecto de las cuales se levantó la suspensión de términos; manteniéndose incólume las demás disposiciones de la parte resolutive del Decreto 184 de 2020, modificado por el Decreto 205 del mismo año.

#### **3.4.2.2. De la proporcionalidad, necesidad y finalidad de las medidas adoptadas en el acto objeto de control**

En lo que concierne a este requisito, estima esta Corporación que las medidas tomadas por el Alcalde Municipal de Montería – Córdoba en el Decreto 0184 de 13 de abril de 2020, con las precisiones realizadas frente al párrafo séptimo del artículo 1, y en el Decreto 0228 de 18 de

<sup>20</sup>Ver sentencia de 31 de mayo de 2011, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, proceso con radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA)

mayo de 2020, resultan idóneas, necesarias y proporcionales, con los antecedentes fácticos que originaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la propagación del Covid – 19 el cual ha impactado negativamente no solo el plano nacional sino internacional, lo que ha exigido de las distintas autoridades la toma de las medidas correspondientes, y que para el caso, como se ha dicho guardan total relación tanto con el plurinombrado Decretos 417 de 17 de marzo de 2020, como con el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo del año en curso.

Así entonces, se observa también que la finalidad de las medidas tomadas resultan acordes con el mentado decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como con el Decreto Legislativo 491 de 2020, pues con la suspensión de los términos procesales en determinados procedimientos administrativos, salvo lo relativo al pago de sentencias por las razones anotadas; así como la ampliación de los términos para resolver derechos de petición de ciertas materias, se garantiza tanto a los servidores públicos como a los usuarios de la administración, que ninguno de los intervinientes en dichas actuaciones obtengan algún beneficio de la crisis generada por la pandemia<sup>21</sup>; así mismo, se propende por el cuidado de la salud de los intervinientes en dichos procedimientos, y se procura el distanciamiento social, y en todo caso, los servidores públicos continúan desde sus residencias prestando los servicios correspondientes bajo la supervisión de los superiores.

Ahora, en torno al levantamiento de suspensión de términos ordenado posteriormente con el Decreto 0228 de 2020, se tiene que la finalidad de dicha medida también resulta acorde al decreto que dispuso la emergencia económica, dado que a medida que avanza el conocimiento sobre el virus, y se han ido tomando medidas para controlar el mismo, el ente territorial va disponiendo la reactivación de los servicios que presta, para el caso, el trámite actuaciones administrativas, a fin de que las partes interesadas vean materializados los principios de eficiencia y eficacia y obtengan pronta solución a los asuntos en mención; lo anterior, bajo el respeto y garantía del derecho al debido proceso administrativo y atendiendo los protocolos de bioseguridad respectivos, como así se señaló en dicho acto administrativo.

Finalmente, es menester destacar que la decisión que se profiere, tiene los efectos de cosa juzgada relativa, esto es, únicamente en cuanto a los aspectos analizados y decididos en la misma.

### 3.5 Decisión

En atención al análisis esbozado en esta providencia, y con las precisiones realizadas frente al párrafo séptimo del artículo 1 del **Decreto 0184 de 13 de abril de 2020**, "*por el cual se suspenden los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de dependencias de la Alcaldía de montería, como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones*", se declara ajustado a la legalidad dicho decreto; así como el **Decreto 0228 de 18 de mayo de 2020**, "*por el cual se modifica el Decreto 0184 de 13 de abril de 2020*"

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

---

<sup>21</sup>Conclusión a la que llegó el H. Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo -Sala Doce Especial de Decisión - Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero – exp. 11001-03-15-000-2020-01409-00(CA) en sentencia de 7 de julio de 2020, al analizar acto expedido por CORMAGDALENA y que tuvo como fundamento también el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

**F A L L A:**

**PRIMERO:** **Decretar** la acumulación de los procesos con radicados 23.001.23.33.000.2020.00231 y 23.001.23.33.000.2020.00288, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** **Declarar** ajustado a la legalidad el **Decreto 0184 de 13 de abril de 2020**, "por el cual se suspenden los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de dependencias de la Alcaldía de montería, como medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones "expedido por el Alcalde del Municipio de Montería - Córdoba, conforme lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO:** **Declarar** ajustado a la legalidad el Decreto **0228 de 18 de mayo de 2020**, "por el cual se modifica el Decreto 0184 de 13 de abril de 2020", conforme la motivación.

**CUARTO:** Por Secretaría, realícense las notificaciones de rigor al representante legal del Municipio de Montería - Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comuníquese de esta decisión en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

**QUINTO:** **Ejecutoriada** esta decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>22</sup>**

Los Magistrados,

  
GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ



**PEDRO OLIVELLA SOLANO**

  
NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA



**DIVA CABRALES SOLANO**

<sup>22</sup> Firma digitalizada y autorización virtual, conforme lo ordenado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020, y el Decreto 806 de 2020.