



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
Sala Plena de Decisión

Magistrada Ponente: Dra. Nadia Patricia Benítez Vega

Montería, dieciocho (18) de junio del año dos mil veinte (2020)

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Medio de control	Control inmediato de legalidad del Decreto No. 161 de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería-Córdoba
Radicación	23.001.23.33.000.2020.00097.00

I. ASUNTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 161 del año 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Montería-Córdoba, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

II. ANTECEDENTES

2.1 ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020¹, *“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 - Córdoba².

En el citado acto administrativo el alcalde municipal: **i)** Suspende entre el 25 de marzo y el 13 de abril del año 2020, los términos procesales en los procedimientos administrativos que se adelantan por parte de cada una de las dependencias de la alcaldía de Montería, *exceptuando* aquellos procedimientos administrativos que se relacionen directamente con la atención de la emergencia sanitaria, aquellos que estén relacionados con la protección de casos de violencia en contexto familiar; señala que también se atenderán los derechos de petición conforme a la ley 1755 de 2015, por medio de los canales electrónicos dispuestos por la administración,

¹ Ver en expediente digital PDF “2. Demanda.pdf”

² Ver en expediente digital PDF “1. acta de reparto.pdf”

asimismo, se exceptúa la adopción de medidas de urgencia para la protección de los menores de edad y aquellos procedimientos que estén relacionados con el funcionamiento de la entidad, tales como facturas, pagos, entre otros; **ii)** Ordena que durante la suspensión de términos procesales los servidores de la alcaldía de Montería continuaran desempeñando sus funciones conforme a la circular 002 de 2020, **iii)** Ordena a los servidores de la alcaldía que durante la suspensión de términos procesales den cumplimiento estricto a las órdenes de tutela; y **iv)** Dispone que el decreto expedido rige a partir de su publicación.

Para proferir el acto administrativo objeto de estudio el alcalde municipal acudió al ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política y ley 136 de 1994. Y como fundamento de las determinaciones adoptadas en el decreto objeto de control, el municipio en la parte considerativa hace referencia a los artículos 29 y 315 de la Constitución Política; igualmente en la Ley 1755 de 2015; el Decreto 457 de 2020, por medio del cual el Presidente de la República decreta el asilamiento preventivo obligatorio y el Decreto 460 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

III. TRAMITE PROCESAL

3.1 ADMISIÓN

El medio de control fue admitido por auto fechado 27 de marzo del año 2020³, ordenándose la notificación al señor Alcalde del Municipio de Montería, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro trámite surtido; se ordenó la notificación al señor agente del Ministerio Público para que luego de vencido el término probatorio rindiera concepto de rigor, igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 185 del CPACA, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir.

3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El municipio emisor del acto objeto de estudio no intervino.

3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos afirma que, contrastado el Decreto 161 del 24 de marzo hogaño, con el conjunto normativo en que se funda y demás normas que le resultan aplicables, no encuentra que el mismo sea ilegal, incluso riña con garantías fundamentales en sus núcleos esenciales, al apreciarse con una finalidad constitucionalmente admisible, ser adecuado para afrontar los gravámenes de salubridad que conlleva la pandemia, incluso, resulta proporcional

³ Ver en expediente digital PDF "3 auto admite.pdf"

como quiera que sus beneficios se superponen a las restricciones que conllevan sus disposiciones.

El Ministerio Público considera que la parte resolutive del Decreto 161 de 2020, contiene disposiciones que son apenas enunciados institucionales de la entidad tales como pagos, facturas y cierres contables, por lo tanto, no requieren de un examen o control de legalidad.

Al realizar un examen a cada una de las medidas adoptadas por el decreto objeto de control, concluye: En primer lugar, frente la medida de suspender los términos procesales en los procedimientos administrativos, con algunas excepciones, entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, que en los decretos ley 457 y 460 del año 2020, no se impuso la obligación de suspender términos en los procedimientos administrativos, lo cual afecta el *debido proceso*, puesto que los procesos que tengan ciudadanos y entidades públicas quedan detenidos sin poder darles pronta solución; sin embargo, realiza una ponderación en la cual señala que a pesar de que esta medida afecta el debido proceso, la medida busca también proteger el derecho a la vida y salud de los servidores y usuarios de la Alcaldía de Montería, toda vez que esta medida busca evitar el contagio, lo cual resulta una medida proporcional, ya que para la Constitución Política la vida tiene un valor superior frente al debido proceso.

En relación con el artículo 1º párrafo 2 del decreto, manifiesta que dicha medida no afectó el derecho de petición, toda vez que están exceptuados de la medida y por lo tanto no requiere una ponderación. Remata sosteniendo que el Decreto 161 de 2020, no es ilegal a pesar de restringir el núcleo esencial de ciertos derechos fundamentales, debido a que busca un fin constitucionalmente admisible como lo es el derecho a la vida y la salud de los trabajadores y usuarios de la entidad territorial.

3.4 INTERVENCIÓN DE PARTICULARES

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 COMPETENCIA

Según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan *«conocer en única instancia, 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 municipales⁴»*.

⁴ El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, dispone: “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

4.2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Tribunal establecer si el Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020 expedido por el alcalde del municipio de Montería, se encuentra conforme, en sus aspectos formal y material, con las normas que le sirvieron de fundamento y con los motivos que dieron lugar a la expedición de los Decretos legislativos 417 y 460 del 2020 en los cuales se funda.

En este orden, se abordará el siguiente estudio: i) Estados de excepción y generalidades del control inmediato de legalidad; ii) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República y medidas relevantes adoptadas, iii) Procedencia del control inmediato de legalidad y iv) Caso concreto.

4.3 ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y CONTROL INMEDIADO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 faculta al Presidente de la República para que con la firma de todos los Ministros pueda declarar de forma reglada, excepcional y limitada, tres tipos de **estados de excepción** a saber: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica⁵; en este último evento, la declaratoria responde a situaciones fácticas que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, que en todo caso deben ser distintas a las que provocan los estados de excepción por «*guerra exterior o por conmoción interior*».

En vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional se encuentra facultado para proferir los «*decretos legislativos*»⁶ que considere necesarios para

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.»

De igual forma, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 regula el control inmediato de legalidad.

⁵ Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.

⁶ Según el artículo 215 de la Constitución: «... 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. (...)*

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.

superar la situación que originó dicho estado, los cuales pueden incluso suspender las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad⁷ se realiza por la jurisdicción contencioso administrativa respecto actuaciones administrativas –*acto administrativo, circular, disposición, medida, etc.*- de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa (*potestad reglamentaria*) que constituyan el **desarrollo de los Decretos Legislativos** expedidos durante los Estados de Excepción. Y el examen de legalidad se efectúa «*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 Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción*»⁸.

Este control se concibe como una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción.

Por último, vale rememorar que el Presidente de la República puede expedir diferentes tipos de decretos, así:

i) **Decretos reglamentarios:** Se expiden por el Ejecutivo nacional como suprema autoridad administrativa en ejercicio de la potestad reglamentaria⁹ consagrada en

(...)

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».*

⁷ El Consejo de Estado identifica como elementos característicos del control inmediato de legalidad los siguientes: a) Que se realiza dentro de un verdadero **proceso judicial**, pues lo adelanta una autoridad jurisdiccional como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y se decide mediante sentencia judicial; b) Es **inmediato o automático**, c) El ejercicio jurisdiccional del control no suspende la ejecución del acto administrativo; d) La falta de publicación no impide que el acto administrativo sea pasible del control; e) Es **integral** frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen; f) Es **compatible** con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; g) Es un control **participativo** porque los ciudadanos pueden intervenir sentando su posición sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control; y por último h) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa** en tanto abarca el bloque normativo que sirve de contexto y el fundamento del acto administrativo general de que se trate.

⁸ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad, 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

⁹ **La potestad reglamentaria** es la facultad constitucional atribuida de manera **permanente** a algunas **autoridades** para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida **ejecución de la ley**, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados.

Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

el artículo 189 numeral 11¹⁰ de la Constitución Política¹¹. La norma citada consagra una cláusula general de competencia reglamentaria de la ley, es decir, que se puede ejercer sobre todas las leyes, mediante decretos, órdenes y resoluciones.

ii) **Decretos con fuerza de ley o decretos extraordinarios**¹²: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia¹³. De esta manera, el Congreso de la República otorga facultades *pro tempore* al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En esta categoría se puede encuadrar también el decreto que expide el Gobierno para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341¹⁴ superior.

iii) **Decretos legislativos**: Son los que expide el Presidente de la República tanto para declarar el estado de excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Carta, como para desarrollar dicho estado, en virtud de las atribuciones legislativas de que queda revestido en forma excepcional por la declaratoria¹⁵.

¹⁰ **Constitución Política “Artículo 189.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.*

¹¹ La Corte Constitucional en **Sentencia C-066 de 1999** expresa:

“La potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo. (...) se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el parágrafo que aquí se analiza.”

¹² Definidos por el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 30 de julio de 2013, Radicado número: 11001-03-24-000-2005-00170-01 así: “Los decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el Congreso, conforme al artículo 150-10 Superior, para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...) Igualmente, son decretos con fuerza de ley, según lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, aquellos mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas, si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.

¹³ **Constitución Política “Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...).*”

¹⁴ **Constitución Política “Artículo 341.** *El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.*”

¹⁵ Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos¹⁶ se abre la competencia para que, desde el orden nacional, departamental y municipal en ejercicio de *funciones administrativas*, se profieran actos administrativos de carácter general que implementen o desarrollen dichos decretos los cuales serán pasibles del control inmediato de legalidad.

4.4 ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y MEDIDAS RELEVANTES ADOPTADAS.

Teniendo como antecedente la declaratoria del 11 de marzo del año 2020, por la Organización Mundial de la Salud -OM-S del brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, el 17 de marzo del año 2020 el Presidente de la República de Colombia, con la firma de los ministros, mediante Decreto Legislativo 417, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En el decreto declarativo se arguye que los mecanismos jurídicos ofrecidos por el ordenamiento nacional son insuficientes, por lo que se hace necesario, por la urgencia y gravedad de la situación, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

El día 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expide el Decreto legislativo No. 460 *“Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. Así se lee:

“Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia.

A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a 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, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19. Para el efecto deberán: (...)”

Posteriormente, el **28 de marzo de 2020**, el ejecutivo nacional dicta el Decreto 491, “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

¹⁶ En sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente: “(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.

los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Es así como para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social mientras permanece vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se dispone que las autoridades¹⁷ velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de **trabajo en casa**, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Y en aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio se deberá prestar el servicio de forma presencial¹⁸.

Igualmente en el artículo 6º ídem se dispuso la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa mientras permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. De tal manera que, se facultó a las autoridades administrativas para suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Los referidos decretos son legislativos en razón a que fueron dictados en uso de las facultades previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, y fueron suscritos por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros,

Contextualizado el panorama jurídico relevante, se procede al análisis del Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Montería – Córdoba.

4.5 PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Previo realizar el control integral de legalidad del Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Montería – Córdoba, se debe analizar si el acto administrativo reúne los presupuestos que determinan la procedencia del control inmediato de legalidad.

Y según la jurisprudencia estos parámetros se circunscriben a que la determinación adoptada verse sobre: i) actos administrativos de contenido general, ii) deben ser dictados en ejercicio de la función administrativa, y iii) con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En este caso se tiene que el Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 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*

¹⁷ Se entiende por **autoridades** conforme con el artículo 1 del Decreto 460 del 2020, 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.

¹⁸ Ver artículo 3º

medida transitoria, por motivos de salubridad pública y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Alcalde del municipio de Montería – Córdoba, constituye un “*acto administrativo de contenido general*”¹⁹, en tanto crea una situación jurídica objetiva, abstracta e impersonal. De tal manera que, dicho acto no se relaciona directamente con personas determinadas o determinables.

Respecto del segundo presupuesto (ser dictado por una autoridad administrativa) se tiene que el acto bajo examen fue expedido por el Alcalde Municipal de Montería²⁰, en ejercicio de la **función administrativa**²¹, por lo cual este presupuesto también se cumple.

Ahora bien, con respecto al tercer presupuesto, esto es, que el decreto objeto de estudio haya sido expedido con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, la Sala no tiene duda que mediante el citado acto administrativo se persiguió dar cumplimiento al Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, *por el cual se dictaron medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*, puesto que se dispuso en el **parágrafo 4º del artículo primero** que la suspensión de los términos en los procedimientos administrativos adelantados por la alcaldía no abarcaría los procedimientos relacionados con la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, como quiera que estas actuaciones continuarían en forma *ininterrumpida* «dando estricto cumplimiento al Decreto 460 del 22 de marzo de 2020»

4.6 CASO CONCRETO – ANALISIS DE FONDO-

El control inmediato de legalidad del Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Montería – Córdoba, se ejercerá en primera medida analizando los aspectos formales del acto administrativo objeto de control, y en segundo orden se verificarán sus aspectos materiales²²:

¹⁹ La Corte Constitucional en Sentencia **C-620/04** define los actos administrativos generales como aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

²⁰ “**Artículo 315** de la Constitución Política de Colombia: Son atribuciones del alcalde:(...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”

²¹ Entendiendo la **función administrativa** como la actividad continua y permanente mediante la cual se ejecuta la ley para satisfacer las necesidades estatales consagradas en términos generales en el artículo 2 constitucional.

Vale recordar que según el **artículo 2** de la **Constitución Política**, son fines esenciales del Estado: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

²² De conformidad con el esquema propuesto por el Consejo de Estado en sentencia del 11 de mayo de 2020, dictada por la Sala Especial de Decisión Número 10, radicado 11001-03-15-000-2020-00944, Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

4.6.1 ASPECTOS FORMALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

El Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020, fue expedido por el Alcalde del municipio de Montería – Córdoba, quien de conformidad con los artículos 314²³ y 315 numerales 1²⁴ y 3²⁵, es la *autoridad competente* para emitir actos administrativos de carácter general en esta jurisdicción territorial.

En cuanto al *objeto, causa, motivo y finalidad* como elementos esenciales de la expresión de la voluntad unilateral del acto administrativo emitido en ejercicio de la función administrativa, dichos presupuestos se cumplen a cabalidad y se concretan en la parte considerativa del Decreto No. 161 de 2020, pues se exponen determinaciones fácticas y jurídicas con miras a conjurar la situación excepcional provocada por la pandemia del coronavirus CONVID-19, soportada entre otros fundamentos, en la declaratoria de pandemia efectuada por la OMS, en el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Así como en el Decreto 460 del 22 de marzo en curso, tal y como se explicó precedentemente.

El propósito esencial dadas las medidas de aislamiento preventivo dispuestas para prevenir el contagio por covid-19, es suspender los términos procesales en los procedimientos que se adelantan en la alcaldía en forma transitoria por motivos de salubridad pública garantizando en todo caso la atención de los usuarios y el cumplimiento de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarias de familia, según lo estipulado por el citado Decreto 460.

El decreto municipal además de expresar las motivaciones de la declaratoria para el acatamiento de los requisitos de ley²⁶, cumple con los elementos formales de los actos administrativos, esto es, contiene: “*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*

²³ “Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio (...).”

²⁴ 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.”

²⁵ *Ibidem*

²⁶ El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, el 7 de febrero de 2011, en Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425) expuso: “*En cuanto a los requisitos formales de la declaración de urgencia manifiesta, considera la Sala que ellos se desprenden nítidamente de la lectura de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. Así, en primer lugar, el legislador (artículo 42) exige que la urgencia manifiesta se declare mediante acto administrativo motivado. Cabe señalar que dicho acto se enmarca dentro de las competencias discrecionales de la entidad contratante, puesto que pese a tener que sujetarse a requisitos formales, la declaración de urgencia depende completamente de los motivos de mérito o conveniencia que valore el respectivo funcionario. **Por esta razón, el acto debe motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación.** Ahora bien, esta exigencia del legislador, respecto de la motivación del acto, resulta lógica, en la medida que las circunstancias le permitan a los responsables de la Administración proferirlo, de lo contrario, la Administración podría hacerlo verbalmente y con posterioridad constituir la prueba de esta situación en el informe que debe elaborar para el correspondiente control fiscal.*”

reguladas-objeto de la disposición, v) parte resolutive y vi) vigencia y derogatorias.”²⁷

4.6.2 ASPECTOS MATERIALES DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL

Para el **estudio integral de legalidad** corresponde analizar la motivación y las disposiciones del Decreto objeto de control para establecer su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento, especialmente, los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la Republica de Colombia del 25 de marzo al 13 de abril de 2020 y el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, del Gobierno Nacional “*Por el cual se dictan medidas para garantizar el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

En los artículos primero, segundo y tercero del Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Montería, se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: *SUSPENDER entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, inclusive, 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.*

PARÁGRAFO 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.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Mientras dure la suspensión de los términos procesales arriba descritos, se continuarán atendiendo los derechos de petición, conforme lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, por los canales electrónicos dispuestos por la administración para tal fin.*

PARÁGRAFO 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 Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.*

PARÁGRAFO 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 violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños, 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.*

²⁷ 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.

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

ARTÍCULO SEGUNDO: *Durante el término de la 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 conforme a la circular 002 del 24 de Marzo de 2020, expedida por la Secretaria General de la alcaldía de Montería.*

ARTÍCULO TERCERO: *Durante el término de la 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.”*

Ahora bien, en cuanto a la necesidad de esta medida, el Decreto objeto de control señala en sus considerandos:

“Que mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID – 19, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia, a partir de las cero horas del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del día 13 de abril de 2020.

Que mediante Decreto 460 de 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional dispuso que hasta tanto se superen las causas de la emergencia económica, social y ecológica, los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención de los usuarios y el cumplimiento de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a 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, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.”

Luego entonces, para el Tribunal, las disposiciones primera, segunda y tercera del Decreto objeto de control, resultan conexas y congruentes con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia decretado en el Decreto Legislativo 417 de 2020, y que se encuentran en la motivación del Decreto ordinario 457 y del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, en tanto, en el primero de ellos se imparten instrucciones sobre el *aislamiento preventivo obligatorio*, limitaciones a la libre circulación de personas y vehículos así como medidas que garanticen la prestación de servicios esenciales en el curso de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19; y en el segundo decreto en cita, claramente se dispone que en todo caso se debe garantizar la prestación del servicio ininterrumpido por parte de las comisarías de familia durante la vigencia del estado de excepción previsto en el Decreto 417.

Ahora, con el fin de afrontar la grave situación social y de salud pública que aqueja al planeta, en dichos Decretos se consideró que una de las principales medidas

recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento y el aislamiento social en aras de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19, ello para proteger la salud de los usuarios en general y de los servidores públicos que presta atención al público. En ese orden, se hacía necesario expedir normas que flexibilizaran la obligación de la atención personal al usuario y permitieran incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Considera el Tribunal que los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, son conocidos por todo el país, al igual que las medidas generales que se requieren para evitar el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19. Por lo anterior, se encuentra conforme la decisión a nivel local por medio de la cual se concreta en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación sanitaria en el municipio de Montería.

La Sala observa que la suspensión temporal de los términos de los procedimientos administrativos señalados en el decreto municipal analizado, garantiza tanto a los empleados de la entidad como a los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguno de los intervinientes en dichas actuaciones se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia, situación que se agravaría de no haberse adoptado dicha medida, obligando tanto a los funcionarios de la entidad que sustancian y deciden tales procesos, como a los interesados, a concurrir a la entidad para evitar el vencimiento de términos, so pena de incurrir en una falta disciplinaria o de perder el proceso por falta de defensa técnica.

En ese orden de ideas, la medida de suspender los términos en los procesos administrativos está en consonancia con una situación de crisis general por la que atraviesa el país, en la cual se han visto afectados o restringidos múltiples derechos y libertades de los colombianos, como son la movilidad, el debido proceso, etc. Empero, la finalidad última en este caso es no poner en riesgo derechos fundamentales intangibles como la vida, la salud y la integridad personal²⁸.

Es de tener en cuenta que las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia han afectado todos los aspectos de la vida (sociales, laborales, administrativos y económicos). En ese orden, no le resta procedencia de este medio de control, el hecho de que el Decreto objeto de estudio haya sido expedido para ajustar sus funciones misionales a la medida del aislamiento preventivo obligatorio tomada por el Decreto 457 de 2020, o para estar en sintonía con la continuidad en la prestación del servicio de que versa el Decreto 460 de 2020, pues estas disposiciones hacen parte del ordenamiento jurídico que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID19, por lo tanto, la conexidad del Decreto 161 del 2020 con el Estado de Emergencia y los Decretos 457 y 460 de 2020, es innegable.

²⁸ Artículo 4 de la Ley 137 de 1994.

De suerte que, la suspensión de términos de los procesos señalados en el Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Montería, constituye una medida orientada a prevenir las graves consecuencias jurídicas o de salud que acarrearía para los usuarios de la entidad si se mantuvieran corriendo los términos dispuestos en la ley durante la vigencia de las medidas de aislamientos social y cuarentena.

De otra parte, los artículos cuarto y quinto del Decreto 161 del 24 de marzo del año 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Montería, a su tenor literal establecen:

“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”.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente decreto rige a partir de su publicación.”*

Para la Sala el artículo cuarto se acompasa con lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, y de otra parte, con respecto al artículo quinto del decreto objeto de estudio, se observa que la publicidad de los actos administrativos de carácter general es la condición necesaria para su obligatoriedad, conforme lo dispone el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²⁹. Luego entonces, el artículo quinto ídem constituye el cumplimiento de las disposiciones previstas en el artículo 65 citado, sobre la publicación de los actos administrativos de carácter general.

Corolario de lo expuesto, el Tribunal considera que las medidas transitorias tomadas por la Alcaldía de Montería, mediante Decreto 161 del 24 de marzo del año 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, por el Presidente de la República, y que las disposiciones del mencionado Decreto 161 se encuentran conforme con el ordenamiento jurídico analizado en esta providencia, como se declarará en la parte resolutive de la presente decisión.

²⁹ **“Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz. En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz”.

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,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el Decreto No. 161 del 24 de marzo del año 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, se encuentra ajustado a legalidad en los términos de la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al Alcalde del Municipio de Montería y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar 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.

TERCERO: Cumplido el término de ejecutoria, ARCHIVAR el expediente sin necesidad de nuevo auto que lo ordene.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,


NADIA PATRICIA BENTEZ VEGA
Magistrada

AUSENTE CON PERMISO
DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
Magistrada


LUIS EDUARDO MESA NIEVES
Magistrado


PEDRO OLIVELLA SOLANO
Magistrado