



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 16 de junio de dos mil veinte (2020)

### SALA PLENA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000- <b>2020-00132-00</b>
Entidad:	<b>Municipio de Morroa – Sucre</b>
Acto administrativo a controlar:	<b>Decreto 048 del 30 de marzo de 2020</b>
Procedencia:	Control inmediato –Municipio de Morroa- Sucre

#### 1. LOS ANTECEDENTES

La Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>1</sup>, de conmoción interior<sup>2</sup> y de emergencia.<sup>3</sup>

Las razones del primero se explican por su propia denominación; el de conmoción interior obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana. El de emergencia, por su parte, responde a hechos distintos a los que causan los dos anteriores, que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional.

El Presidente de la República de Colombia a través del **Decreto 417 del 17 de marzo 2020**, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En

<sup>1</sup> Artículo 212 CP.

<sup>2</sup> Artículo 213 CP.

<sup>3</sup> Artículo 215 CP.

virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) han expedido múltiples, Decretos Legislativos (DL); es decir, normas que tienen fuerza de ley.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de la finalización del plazo de la declaratoria del estado excepción<sup>4</sup> efectuada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el gobierno nacional había expedido 72 decretos legislativos con la firma del Presidente y todos sus ministros.

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los *desarrollen* para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos; es más, según la RAE<sup>5</sup> la palabra **desarrollo** también puede entenderse como “llevar a cabo algo con ocasión de” ..., “que sucede por los”..., o “tiene lugar en razón a los DL”. Esas normas que los desarrollan son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, se desprende de las leyes previamente citadas en el párrafo anterior, que la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad dependerá de si el acto administrativo es expedido por una autoridad nacional, en cuyo caso el conocimiento debe asumirlo el Consejo de Estado, o si es expedido por una autoridad territorial, en cuyo caso debe conocer en única instancia el Tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en ese territorio (numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011).

El 14 de abril de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-2020-

---

<sup>4</sup> <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-abril-2020> - Página consultada el 17 de abril de 2020

<sup>5</sup> <https://dle.rae.es/desarrollar>  
**desarrollar**

De des- y arrollar<sup>1</sup>.

1. tr. Aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral. Desarrollar la musculatura, la memoria. U. t. c. prnl.

2. tr. Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema.

**3. tr. Realizar o llevar a cabo algo. Desarrolló una importante labor.**

4. tr. Mat. Efectuar las operaciones de cálculo indicadas en una expresión analítica.

5. tr. Mat. Hallar los diferentes términos que componen una función o una serie.

6. tr. desus. desenrollar.

**7. prnl. Suceder, ocurrir o tener lugar.**

8. prnl. Dicho de una comunidad humana: Progresar o crecer, especialmente en el ámbito económico, social o cultural.

**00132-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad del Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Morroa – Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

## **2. NORMA A CONTROLAR**

### **“DECRETO N° 048**

(Marzo 30 de 2020)

#### **"Por medio del cual se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de Morroa-Sucre a causa de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19".**

El Alcalde del Municipio de Morroa, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Ley 1564 de 2010, demás normas complementarias y,

#### **CONSIDERANDO:**

Que conforme al artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sus deberes sociales y el de los particulares.

Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización la delegación y la desconcentración de funciones"*.

Que el artículo 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código de Seguridad Y Convivencia Ciudadana), otorga al alcalde la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia y calamidad, con la finalidad de prevenir riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su jurisdicción.

**Que el 11 de Marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS, declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.**

**Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de Marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y en virtud de la misma se adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.**

**Que la Ley 1437 de 2011, en su artículo 1° dispone como una de sus finalidades la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del estado y de los particulares, así mismo en el artículo 3 ídem, encontramos como principio el debido proceso en todas las actuaciones administrativas.**

Que los artículos 2 y 8 de la Ley 1801 de 2016 establece la competencia de las autoridades de policía en todos sus órdenes, al igual que el obrar bajo los

principios orientadores que rige ese código.

Que los artículos 212, 219, 222,223 y 226 de la ley antes citada, establece los casos en que se impone la multa, el procedimiento para la imposición del comparendo, el procedimiento verbal y su trámite y la prescripción y caducidad de las acciones.

**Que dentro de las actuaciones de la Inspectora de Policía de este municipio, se encuentran las audiencias, los desplazamientos por inspección ocular, el inicio de procedimientos administrativos y garantizando el debido proceso y las comisiones administrativas y judiciales.**

Que la administración Municipal declaro la Calamidad Pública en todo el territorio mediante Decreto 045 de marzo de 2020.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 de 2020, establece instrucciones para el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas del territorio nacional.

Que el Municipio de Morroa-Sucre, expidió el Decreto 046 de 2020 *"Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto Nacional No 457 de Marzo 22 de 2020 y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Morroa – Sucre"*

Que en mérito de lo expuesto,

#### DECRETA

**ARTICULO 1:** Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas de los Inspectores de Policía, establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, modificada por el Decreto 555 de 2017, desde la expedición de este acto administrativo hasta el 13 de Abril de 2020 hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo, así como las audiencias y comisiones programadas.

**ARTÍCULO 2:** Notificar a las personas naturales y jurídicas que se les imponga orden de comparendo, que una vez se normalice la función administrativa, se empezará a contar los términos desde el día hábil siguiente a esta declaratoria, para que se presenten ante la inspección es (sic) urbanas de policía.

**ARTÍCULO 3:** Las demás actuaciones internas de Inspección de Policía continuaren normales, por lo que la atención se hará vía correo electrónico [carmen.vega2004@hotmail.com](mailto:carmen.vega2004@hotmail.com).

**PARÁGRAFO:** Se ordena colocar aviso en la entrada de la oficina de la Inspección de Policía y de la alcaldía para que la comunidad se informe.

**ARTÍCULO 4:** Remitir copia del presente decreto a la Estación de Policía Municipal y a la Personería Municipal para lo de su competencia.

**ARTÍCULO 5:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

#### PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

TONIO OLMOS NAVAS

Dado en el Municipio de Morroa-Sucre, a los Treinta (30) días del mes de Marzo del año Dos Mil Veinte (2020).”

### 3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

#### ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
--------------------	------------------

Por reparto ordinario se asignó el conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	14 de abril de 2020
Se admite la demanda	17 de abril de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial <i>alcaldia@morroa-sucre.gov.co</i>	21 de abril de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal	20 de abril de 2020 Inician términos: 21 de abril de 2020 Finalizan Términos: 5 de mayo de 2020
Se envía comunicación a la Universidad de Sucre y a CECAR vía buzón electrónico	21 de abril de 2020
Intervención de la entidad territorial	24 de abril de 2020
Una vez cumplidos los 10 días del AVISO se corre traslado al Ministerio Público	Inician términos: 6 de mayo de 2020 Finalizan Términos: 19 de mayo de 2020
El Ministerio público presenta su concepto	14 de mayo de 2020
Pasa al despacho	20 de mayo de 2020
Radicado en sala	Junio de 2020

#### 4. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

En el auto de admisión de la demanda se profirieron las órdenes con el fin de invitar a través de la Secretaría de Tribunal a la Universidad de Sucre y a la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR- para que si lo estimaban conveniente, en el término de 10 días de fijación del aviso, fijado en el numeral séptimo de la providencia que admite el Control Inmediato de Legalidad -CIL-, se pronunciaran sobre la legalidad del Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020; sin embargo, al correo electrónico institucional indicado para tal efecto no llegó intervención alguna.

**4.1. EL MUNICIPIO DE MORROA:** Rindió informe señalando que el decreto 048 del 30 de marzo de 2020 tuvo como fundamento el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

**4.2. EL MINISTERIO PÚBLICO:** Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 14 de mayo de 2020; es decir, dentro de los diez días otorgados para ello, de conformidad con el numeral tercero de la providencia que admite el Control Inmediato de legalidad -CIL-, la Procuradora 44 judicial II para asuntos administrativos, presenta su concepto que se sintetiza así:

“Veamos detenidamente el Decreto No. 048 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de Morroa, *“suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía, a causa de la emergencia sanitaria presentada por el Corona-virus”*, en su parte motiva relaciona el art 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551/2012, y la Ley 1801/2016. En su parte considerativa da alcance a las órdenes emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 385 de marzo de 2020, y por el Presidente de la República en el Decreto 457 de marzo del presente año.

En el artículo primero se *“suspenden los términos procesales de las actuaciones administrativas de las Inspecciones de Policía establecidas en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 modificada por el Decreto 555 de 2017, desde la expedición de este acto administrativo hasta el 13 de abril, hasta*

*que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo, así como las audiencias y comisiones programadas.”*

El artículo tercero indica que las demás actuaciones internas de la inspección de policía continúan normales, y la atención será vía correo electrónico, whatsapp. Medida que va acorde con la atención virtual ordenada por el Gobierno nacional, y con el artículo 2 del decreto 457/2020, que establece:

*“Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”*

Medida que obedecen a las facultades de policía que tiene el Alcalde como primera autoridad política del municipio, conforme con la Constitución Política (art. 315) y la funciones extraordinarias de policía consagradas en el Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana Ley 1801/2016 (art. 14 y 202)

Esta Delegada encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 048 del 30 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello.

En el mismo sentido se aprecia que en el decreto 048 examinado si bien se indican y constan los datos mínimos para su identificación, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas, en cuanto al término de vigencia de la suspensión se determina que es hasta el 13 de abril concordando con el decreto 457/2020.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, no es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, en cuanto se trata de una facultad legal.

**Si bien el Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, es de resaltar que el alcalde como primera autoridad administrativa del municipio puede ordenar el trabajo en casa o teletrabajo, así como la suspensión de términos de las actuaciones que se desarrollan en la administración municipal, y más aún cuando se presenta una situación de calamidad pública.

Por lo expuesto esta delegada considera que el Decreto 0048 del 30 de marzo de 2020 no es pasible del control inmediato de legalidad.”

## **5. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR**

### **5.1. LA COMPETENCIA.** El Tribunal es competente para conocer en única

instancia del presente medio de control, denominado Control Inmediato de Legalidad -CIL-, en atención a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA-

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

**“Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean citadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo de los decretos legislativos** durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

En relación con esta disposición la Corte Constitucional, en sentencia **C-179 de 13 de abril de 1994**, mediante la cual hizo la revisión constitucional del proyecto, se expresó lo siguiente:

*“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos **que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República** durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la ley suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.*

**Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.**

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en las normas que regulan el control inmediato de legalidad indica:

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

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

Sobre la competencia en única instancia del Tribunal, el CPACA establece:

#### **COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.**

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

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

A su vez, el trámite del control inmediato de legalidad está regulado así:

**ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

**1.** *La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*

**2.** *Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

**3.** *En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*

**4.** *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*

**5.** *Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*

**6.** *Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.*

**5.2. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup>, se ha establecido que:

*El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.*

*El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución 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.*

*En oportunidades anteriores, la Sala<sup>7</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:*

<sup>6</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 05 de marzo de 2012, exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

<sup>7</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.



- a) *Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*
- b) *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*
- c) *Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*
- d) *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, 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 principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.***

*En el último tiempo, la Sala Plena<sup>8</sup> ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.*

*De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.*

***Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.***

- e) *La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho<sup>9</sup>:*

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”*

---

<sup>8</sup> Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.
- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.
- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

<sup>9</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010<sup>10</sup>, al expresar:

*“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. **Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.***

**No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia.**

*Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percató de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.*

*En otras palabras, si la Sala se percató de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.”*

Finalmente, sobre las características del CIL, en sentencia del 8 de julio de 2014<sup>11</sup> la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación<sup>12</sup> había identificado ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad y además de explicar los elementos de integralidad, autonomía y oficiosidad, se refirió a la causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, de la siguiente forma:

**“iv) La causalidad normativa o conexidad** refiere dos aspectos: de un lado la relación entre los hechos que habilitan al gobierno a convertirse en legislador extraordinario y los motivos expuestos en la declaratoria del estado de excepción y, de otro, la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas que se expiden para resolver las causas y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. El primero es una constatación que corresponde a la Corte Constitucional y el segundo, además, al Consejo de Estado, teniendo en cuenta el nivel de normas objeto de desarrollo. Como es sabido, corresponde a la Corte el control de conexidad de los decretos que desarrollan la declaratoria del estado de excepción y al máximo juez de lo contencioso administrativo el de los reglamentarios que a su turno desarrollan los primeros. No sobra agregar que el juicio de conexidad que en esta corporación se realiza, se puede ver afectado por las decisiones de la Corte Constitucional.

**v) El principio de proporcionalidad** demanda al intérprete que en la valoración de las medidas excepcionales se verifique el carácter transitorio de las mismas y qué tan adecuadas, ajustadas y conformes resultaron para la obtención

<sup>10</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), M.P. Ruth Stella Correa Palacio

<sup>11</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP Danilo Rojas Betancourth, expediente con radicación número: 11001031500020110112700(CA), actor: Gobierno Nacional, materia: control inmediato de legalidad del Decreto 2962 del 18 de agosto de 2011

<sup>12</sup> (7) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, rad. CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

*de los fines perseguidos con su implantación<sup>13</sup>. En opinión de la Corte Constitucional, (...) busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”<sup>14</sup>.*

**vi) Por último, el principio de necesidad** pretende que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

**13. En conclusión, los principios señalados: integralidad, autonomía, oficiosidad, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad** han sido identificados y recogidos por esta corporación como instrumentos que orientan el juicio que sobre los actos administrativos ha sido confiado a la Sala Plena Contenciosa en virtud del control inmediato de legalidad.”

Tal como se observa de la estructura de la presente providencia, el ejercicio de comparar o contrastar la norma a controlar, con la Constitución Política y los Decretos Legislativos expedidos en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020 realizada a través del Decreto 417, es una tarea extremadamente compleja y dispendiosa; en razón a la gran cantidad de ellos.

Lo anteriormente expuesto, nos ubica frente al problema jurídico al que debemos dar respuesta.

**5.3. EL PROBLEMA JURÍDICO.** La función de la Sala Plena, en esta oportunidad, se centra en practicar un examen inmediato e integral de legalidad, tal como fue caracterizado en el numeral 5.2 de esta providencia, al Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, expedido por el señor TONIO OLMOS NAVAS, en su calidad de Alcalde del Municipio de Morroa – Sucre, determinando **(i)** si es un acto de contenido general, **(ii)** si fue dictado en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** si tiene como sustento y fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, en razón a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del 17 de marzo 2020, realizada a través del Decreto 417 y finalmente, **(iv)** si se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico objeto de comparación en esta providencia.

**5.4. EXAMEN FORMAL.** Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *primer nivel*, se deberá determinar, (i) la identificación de la norma, número y fecha de expedición; (ii) Epígrafe o resumen de las materias reguladas; (iii) las normas

---

<sup>13</sup> (13) Los principios de proporcionalidad y necesidad fueron recogidos en la decisión del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Ricardo Hoyos Duque, sentencia de 3 de mayo de 1999, rad. CA- 011, actor: Superintendencia Bancaria, demandado: circulares externas 85 del 27 de noviembre de 1998 y 002 de febrero 9 de 1999 expedidas por la Superintendencia Bancaria.

<sup>14</sup> (14) Corte Constitucional, Sentencia T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, citada en la Sentencia C-403/10, M.P. María Victoria Calle Correa.

citadas como antecedente para su expedición; (iv) quien lo expidió y su competencia para ello; (v) su naturaleza, si es un acto de contenido general, individual o condición; y si aquel, es un acto propio de la función administrativa; (vi) derogatoria y vigencia y (vii) la identificación si el acto administrativo desarrolla los Decretos Legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

**5.4.1. LA IDENTIFICACIÓN DE LA NORMA:** Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020.

**5.4.2. EPÍGRAFE:** *“Por medio del cual se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de Morroa-Sucre a causa de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19”*

**5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:**

- **Constitución Política** artículos 2, 209 y 315.
- **Ley 1801 de 2016**, artículo 2, 8, 202, 205, 212, 219, 222, 223 y 226
- **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020** del Ministerio de la Salud y Protección Social.
- **Ley 1753 de 2015**, artículo 69
- **Ley 1437 de 2011**, artículo 1 y 3
- **Decreto 457 de 2020** “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

**5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA:** El Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020, fue expedido por el señor TONIO OLMOS NAVAS, en su calidad de Alcalde del Morroa – Sucre y según las consideraciones del acto administrativo a controlar, fue proferido de conformidad con las competencias generales concedidas por la Constitución y la ley al Ejecutivo.

**5.4.5. NATURALEZA:** La Corte Constitucional en la sentencia **T-648-13** entiende el ejercicio de la **Función Administrativa** por parte de los alcaldes, de la siguiente forma:

***“5. Ejercicio de la función administrativa por los alcaldes.***

***5.1*** *La función administrativa ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como “el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”<sup>15</sup> Dicho de otra manera, la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común.*

---

<sup>15</sup> La Corte también se ha pronunciado en múltiples ocasiones al respecto en las sentencias C-071 de 1994, C-431 de 2000, C-629 de 2003, T-142 de 2006, T-699A de 2011 y C-300 de 2012, entre otras.

**5.2.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, el ejercicio de la función administrativa debe ser orientada por los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y su desempeño está enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política

**5.3.** De lo anterior se desprende que la función administrativa es de vital importancia para el buen funcionamiento del Estado y la realización de sus fines. Por esta razón, y con el ánimo de evitar interrupciones en su ejercicio, es que dicha función ha sido radicada en cabeza de entidades públicas que no dejan de existir ni suspenden su funcionamiento cada vez que se relevan los funcionarios.

**5.4. En este orden de ideas, a nivel local la función administrativa es desarrollada por los municipios y los alcaldes** según lo establecido en la Constitución y la ley. En primer lugar, el municipio ha sido definido como la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.<sup>16</sup> Adicionalmente, por su cercanía con la comunidad, es la entidad pública que está mejor ubicada para identificar y comprender las necesidades de la población y darles solución de manera pronta, oportuna y eficaz. Es decir, el municipio cumple un papel fundamental dentro del aparato estatal porque es el encargado de solucionar de manera directa las necesidades de la población a través del cumplimiento de funciones, la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.<sup>17</sup>

**5.5. Ahora bien, el alcalde es el representante legal del municipio y jefe de la administración municipal,18 y como tal, está encargado de dirigir la función administrativa al nivel local.19 Es decir, el alcalde es el principal responsable de velar por el cumplimiento de las funciones del municipio.**

[...]

**5.8.** De este modo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el principio de eficacia de la función administrativa, le impone a las autoridades administrativas la obligación de actuar frente a los problemas que afectan a los ciudadanos, y de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a dichos problemas. Concretamente, el principio de eficacia de la función administrativa, no permite que las autoridades administrativas permanezcan “impávidas o inactivas”<sup>20</sup> frente a los requerimientos de la ciudadanía o el cumplimiento de las obligaciones que les incumben como representantes legales de los municipios y jefes de la administración municipal. De ahí que la Corte haya considerado que “la implementación práctica de[l principio de eficacia] supone la obligación de actuación de la administración, y la real y efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención.”<sup>21</sup>

Siguiendo la tradicional clasificación de los actos administrativos, adoptada por el Consejo de Estado<sup>22</sup> se tiene establecido:

*Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su contenido particular o general.*

**a) Actos administrativos particulares.** Nuestra legislación<sup>2</sup> es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que “... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares”.

<sup>16</sup> Artículo 311 de la Constitución Política, y Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

<sup>17</sup> De conformidad con los artículos 311 de la Constitución y 3 de la Ley 136 de 1994, el municipio también cumple otras funciones esenciales para el bienestar de la población en su territorio, principalmente, ordenar su territorio, conservar el orden público, la promoción de la participación ciudadana, la planificación y promoción del desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, y velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente

<sup>18</sup> Artículo 314 de la Constitución Política.

<sup>19</sup> Artículo 315 de la Constitución Política.

<sup>20</sup> Sentencia T-733 de 2009.

<sup>21</sup> Ídem

<sup>22</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección segunda. Subsección A. Sentencia del 05 de julio de 2018. C.P. Gabriel Valbuena Hernández. Expediente: Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010)

**b) Actos administrativos generales.** Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>3</sup>

*La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»<sup>4</sup>.*

*Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables.*

*Un aspecto esencial que a juicio de esta Sala debe tenerse en cuenta es que cuando la administración pública, debiendo adoptar una decisión que por esencia es de carácter general, lo hace a través de un acto que en apariencia es de contenido particular, no se desnaturaliza la condición de acto administrativo de carácter impersonal y abstracto que tiene tal manifestación de voluntad a efectos de definir la procedencia de la acción.*

*En otras palabras, la imprecisión cometida por la administración pública al dictar un acto administrativo de carácter particular cuando éste, en razón de la decisión adoptada, ha debido ser de contenido general, no es una excusa para que escape al control judicial que le correspondía de haberse expedido en debida forma.*

El Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020, de conformidad con la lectura de su parte considerativa y resolutive, comporta el carácter de acto administrativo, es decir, contiene una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos y no está dirigido a una persona en particular, sino que en este caso, es una declaración de contenido general, respecto a la suspensión de términos administrativos de los inspectores de policía en el Municipio de Morroa – Sucre, en el marco de la Pandemia por COVID-19 y teniendo en cuenta sus fundamentos legales, así como la abstracción de sus destinatarios y en razón a las decisiones adoptadas, es un acto administrativo de carácter general.

De acuerdo, a lo previamente expuesto y definido por la jurisprudencia transcrita, así como del estudio de las motivaciones del decreto territorial, que incluyen su finalidad y de las medidas adoptadas en él, se deduce que el acto administrativo objeto de estudio, es de contenido general y fue expedido en cumplimiento de la función administrativa propia de los alcaldes municipales y de este modo, queda establecida en principio su naturaleza.

**5.4.6. DEROGATORIA Y VIGENCIA:** El Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020, establece en su numeral quinto que rige a partir de la fecha de su expedición. Ahora, conviene precisar, que no es requisito que la norma objeto de estudio se

encuentre publicada en el diario o gaceta oficial<sup>23</sup> para que proceda su control, habida consideración de que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 estableció la condición de que para su estudio sólo es requisito que se haya expedido y no que esté produciendo efectos<sup>24</sup>. Finalizando con ello, el examen formal del acto administrativo a controlar.

#### **5.4.7. LA IDENTIFICACIÓN DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DESARROLLA EL ACTO ADMINISTRATIVO:**

Cuando una autoridad territorial expide un acto administrativo de contenido general, con posterioridad a la declaratoria de un estado de excepción y por error o con intención, omite citar en la parte considerativa ya sea el decreto que lo declara o los Decretos Legislativos emitidos bajo su vigencia; pero en su contenido material; es decir, en su parte motiva así no se cite expresamente la norma, sí hay una conexión directa, íntima o inescindible con los hechos que dan lugar al Decreto Legislativo y además en su resolutive, si los desarrolla; se podría llegar a presentar en consideración de la sala, el fenómeno de la elusión<sup>25</sup> del Control Inmediato de Legalidad -CIL, para evitar que aquello ocurra, se hace necesario dar un paso adicional en el examen, **referido a establecer así no se cite, si la parte motiva y resolutive de la norma territorial desarrolla algún Decreto Legislativo**, tal como lo indican expresamente tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1995, como los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011 anteriormente transcritos;

---

<sup>23</sup> **Ley 1437 de 2011 - 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.

*Notas del Editor*

*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.*

**PARÁGRAFO.** También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

La Sala destaca que el **apartado c) del artículo 119 de la Ley 489 de 1998**, dispone que todos los actos administrativos de carácter general deben publicarse en el diario oficial. El párrafo del mismo precepto agrega que únicamente con la publicación que de los actos administrativos se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

Estos preceptos son desarrollo del postulado constitucional de publicidad, uno de los principios medulares de la función administrativa, previsto tanto por el artículo 209 CN, como por el artículo 3º de la citada Ley 489.

<sup>24</sup> Así lo señaló la Sala Plena en sentencia de 9 de diciembre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA).

<sup>25</sup> Parafraseando al profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra “LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL. Una política de evasión del control constitucional en Colombia”

lo anterior, es posible de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que concluye que el juez debe asumir el control completo de la norma, tanto de su parte motiva, como de la resolutive.

En sentencia de 2002, con ponencia del Consejero Arango Mantilla<sup>26</sup>, el Consejo de Estado, sostiene:

*“Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cobija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria.”*

Aunado a lo expuesto, la singularidad del Control Inmediato de Legalidad y la necesidad que aquel se realice confrontando la totalidad de la norma; es decir, tanto su parte motiva como la resolutive, se deduce de la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>27</sup>, que lo caracteriza como uno de los elementos del sistema de pesos y contrapesos del nuestro sistema democrático *en los estados de excepción* y que señala, que **su finalidad** es garantizar los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los derechos fundamentales, de división de poderes y del control -de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional- de la actividad de los poderes públicos y frente al último escenario plantado, el del control judicial, su objetivo es excluir en la medida de lo posible, el absolutismo en el ejercicio del poder:

*“La consagración de diversos mecanismos de control judicial de constitucionalidad y/o de legalidad en relación con los actos administrativos, especialmente cuando los mismos son proferidos durante la vigencia de un estado de excepción, encuentra plena justificación en el principio del Estado de Derecho, el cual constituye punto de partida y, a la vez, condicionante, formal y sustancial, de la totalidad de la actividad y de las funciones del Estado cuyo desarrollo, en consecuencia, debe cumplirse atendiendo a los elementos cardinales de la noción de Estado de Derecho, vale decir, a los principios de legalidad, de prevalencia del interés general, de responsabilidad de las autoridades públicas, de supremacía y respeto de los derechos fundamentales, de división de poderes y de control —de diversa índole pero, fundamentalmente, jurisdiccional— de la actividad de los poderes públicos.*

*Esta última posibilidad de control judicial respecto de toda decisión de autoridad pública deriva de la institucionalización del poder en cuanto modelo de organización que por definición excluye el absolutismo y la tiranía, por manera que no hace cosa distinta que darle eficacia práctica al sistema de “frenos y contrapesos” ideado por Montesquieu con el propósito de que el poder contuviese al poder<sup>28</sup>.*

<sup>26</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 24 de septiembre de 2002, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

<sup>27</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

<sup>28</sup> En la misma dirección anotada, sostiene Zippelius lo siguiente: “Las instituciones del moderno Estado constitucional y de derecho fueron formándose en gran parte como reacción frente al absolutismo. El advenimiento de un poder estatal soberano, la consolidación del poder político del Estado, contribuyeron a asegurar la paz jurídica, pero a la vez trajeron consigo el peligro del absolutismo y de una expansión (...) del poder estatal (...) De estos conflictos, y más tarde como



Siguiendo el hilo argumental, es ineludible señalar que, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 contiene en su parte resolutive una declaración, que debe ser desarrollada por Decretos Legislativos según las áreas o materias reseñadas en sus consideraciones y expresamente allí se indica que una de las principales medidas, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos; así mismo, en la parte motiva se indica que los DL son necesarios en el Sistema de Seguridad Social Integral, con especial énfasis en salud, en materia financiera, presupuestal, contractual (contratación directa), referidos a la necesidad y disposición de recursos líquidos con la enajenación de activos, la descapitalización de entidades o la emisión de bonos, la creación de un patrimonio autónomo, medidas tributarias, reorganización e insolvencia empresarial, con la expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al **usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales; al mismo tiempo, la expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos**, en materia de servicios públicos y de transferencia monetarias a poblaciones vulnerables, así como en el sistema de regalías, entre otras; entonces, en principio en esa áreas es el Presidente el que expide las regulaciones con fuerza de ley por el tiempo que autoriza la Constitución Política con el objetivo de conjurar las crisis; es decir, esa competencia no se puede trasladar a las autoridades territoriales, porque aquellas ni aun en estados de excepción expiden normas con fuerza de Ley, lo que hacen es desarrollar los Decretos Legislativos emitidos por el Presidente que si tiene esa autorización constitucional.

Al respecto, resulta ilustrativo el auto que avoca conocimiento de un Control Inmediato de Legalidad, proferido por el Consejero OSWALDO GIRALDO LÓPEZ del 11 de mayo de 2020, en el expediente con radicado: 11001-03-15-000-2020-01763-00(CA)A, en el cual se afirmó lo siguiente:

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que «el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos*

---

consecuencia del movimiento independentista norteamericano y la Revolución francesa, fueron surgiendo instituciones para la protección de estos derechos y libertades.

(...)

Igualmente había que controlar los actos del Estado e impedir la arbitrariedad mediante reglas de procedimiento (en la legislación, la administración y la jurisdicción); de igual manera había que crear procedimientos de control, judiciales y de otro tipo, que velaran por el respeto de las reglas de juego en el sistema de regulación”. Para el referido autor, “[E]stos controles directos se proyectan no sólo contra las disposiciones en estricto sentido legales, sino también contra aquellas provenientes de la administración e incluso del mismo ejercicio de la función jurisdiccional”. Cfr. ZIPPELIUS, Reinhold, Teoría general del Estado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985, pp. 309-310.

*administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución 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» . (Subrayas agregadas)*

*De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.*

***Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.***

*En efecto, de acuerdo con el esquema constitucional atrás referido, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica, declarada con fundamento en el artículo 215 de la C.P., son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es “conjurar la crisis” e “impedir la extensión de sus efectos” y que se deben referir “a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”.*

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional.*

La realidad, es que nos encontramos frente a un contexto nuevo y complejo, el juez administrativo se enfrenta a diversos y desconocidos escenarios en el Control Inmediato de Legalidad, pues lo cierto es, que nunca antes las instituciones y el régimen jurídico Colombiano se habían tropezado de frente con un estado de excepción declarado a raíz de una pandemia<sup>29</sup> <sup>30</sup> que esencialmente es un concepto

---

<sup>29</sup> [https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently\\_asked\\_questions/pandemic/es/](https://www.who.int/csr/disease/swineflu/frequently_asked_questions/pandemic/es/)

### **“¿Qué es una pandemia?”**

*Se llama pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad.*

<sup>30</sup> [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=15756:who-characterizes-covid-19-as-a-pandemic&Itemid=1926&lang=es)

*“La OMS caracteriza a COVID-19 como una pandemia*

*“La OMS ha estado evaluando este brote durante todo el día y estamos profundamente preocupados tanto por los niveles alarmantes de propagación y gravedad, como por los niveles alarmantes de inacción. Por lo tanto, hemos evaluado que COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia”, afirmó.*

*El Director general de la OMS consideró que “pandemia no es una palabra para usar a la ligera o descuidadamente. Es una palabra que, si se usa incorrectamente, puede causar un miedo irrazonable o una aceptación injustificada de que la lucha ha terminado, lo que lleva a un sufrimiento y muerte innecesarios”.*

que se refiere a la existencia de una enfermedad con una gran velocidad en su propagación y por la escala de su transmisión y aquello, puede dar lugar a diferentes hipótesis que deberán ser resueltas por la jurisdicción, de las cuales se expondrán algunas:

- Posterior a la declaración y dentro de los 30 días siguientes a ella, se puede presentar una norma firmada por todos los Ministros, que desarrolla el estado de excepción, que se expide expresamente con ocasión de aquel, aquellos son Decretos Legislativos -DL- formal y materialmente. En ese evento no existe debate jurídico respecto a su naturaleza y aquel sería parámetro de comparación y si el decreto territorial lo cita como fundamento y lo desarrolla, en consecuencia, es prístino que el respectivo acto administrativo será objeto de un Control Inmediato de Legalidad -CIL.

Pero la experiencia ha enseñado que la realidad puede ser mucho más compleja que la teoría.

- Igualmente, puede acontecer que se expide un Decreto en fecha ulterior a la declaratoria del estado de excepción, dentro de los 30 días siguientes a la misma, aquel no es firmado por todos los Ministros, pero materialmente tiene una relación íntima, directa, inescindible, de necesidad, próxima o simplemente de hecho, desarrolla el Estado de excepción y es utilizado como base o sustento normativo, para la expedición de actos administrativos territoriales, que son remitidos al Tribunal para efectos del CIL.
- Podría presentarse el caso, de un acto administrativo territorial de contenido general, que únicamente cite y pretenda desarrollar el Decreto Legislativo que declaró el estado de excepción, que es materialmente una ley, sin acudir a ningún otro.
- También puede ocurrir, que el acto administrativo general y territorial, ni en su epígrafe, ni en su parte motiva cita el estado de

---

*Indicó que “describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que está haciendo la OMS, y no cambia lo que los países deberían hacer”. En estos momentos hay más de 118.000 casos en 114 países, y 4291 personas han perdido la vida.*

**“Nunca antes habíamos visto una pandemia provocada por un coronavirus. Y nunca antes hemos visto una pandemia que pueda ser controlada, al mismo tiempo”, manifestó.**

*La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. La caracterización ahora de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas.”*

excepción, pero es evidente, que sus consideraciones y los hechos que la sustentan desarrollan algún decreto legislativo expedido con ocasión de aquel y además, existe coincidencia con su parte resolutive pues las desarrolla o simplemente las replica.

- Lo planteado, puede suceder en sentido contrario, en la parte motiva se cita expresamente el estado de excepción o algún decreto formal y materialmente legislativo, pero su parte resolutive no los desarrolla, las medidas tomadas no tienen una relación próxima o directa con los hechos que le dieron origen.
- Así mismo, puede acontecer, que un acto administrativo territorial de contenido general, cite normas ordinarias y Decretos Legislativos en su parte motiva y en su parte resolutive contenga una decisión o decisiones con vocación de producir efectos jurídicos, que son perfectamente diferenciables en su fuente y por ello, puede determinarse con meridiana claridad que medidas corresponden a competencias ordinarias y cuales al desarrollo de DL, pero también puede suceder que estén mezcladas o sean ambiguas y esa distinción se torne opaca.
- Además, podría darse, que se profiere un acto administrativo territorial, que en su parte considerativa cita expresamente como sustento jurídico un(os) Decreto(s) Legislativo(s), pero que se desprenda de su parte resolutive que se trata de un acto administrativo de contenido particular o se trate de un acto condición.
- Por último, pero no como fin, ya que esta enunciación no es un listado cerrado, puede suceder que se presente un acto administrativo con alguna de las características previamente citadas; pero adicionalmente, que en su parte resolutive alguno de sus artículos contenga mandatos generales que se puedan caracterizar como actos administrativos generales y otros con órdenes particulares y concretas dirigidas a un grupo identificable de personas o sectores o incluso, con exhortaciones y/o recomendaciones que no modifican el ordenamiento jurídico.

Entonces, el Decreto N° 330 que es del 30 de marzo de 2020, es posterior a la declaración del estado de excepción (17 de marzo); por ello, hay que determinar hasta el día en que fue proferido, cuantos Decretos Legislativos se habían emitido y si alguno de ellos, fue desarrollado materialmente por el acto administrativo de la entidad territorial; entonces, a esa fecha, se habían expedido **22 DL** firmados por

todos los ministros y otras que no cumplían con tal requisito que no se encuentran allí relacionadas.

En la parte motiva del Decreto a controlar no se mencionan normas que puedan catalogarse como formal y materialmente Decretos Legislativos expedidos con posterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción; sin embargo, teniendo en cuenta que para la fecha en que fue expedido el acto administrativo objeto de estudio que trata sobre la suspensión de términos, se había declarado el estado de Excepción, en cual, entre sus motivaciones señaló medidas con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020<sup>31</sup>, que desarrolla la suspensión de actuaciones administrativas, se contrastaran las motivaciones y órdenes de dichas leyes con aquellas del Decreto del Municipio de Morroa – Sucre.

La Coincidencia motivacional con la Declaratoria del estado de excepción resulta clara, ya que el hecho central que da lugar a la declaratoria del estado de emergencia sanitaria coincide con el de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; en los dos casos es el mismo, la Pandemia por COVID-19; que a su vez, armoniza con la parte considerativa del DL 491 y concuerda con la del decreto territorial.

**El Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020<sup>32</sup>** *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, señaló lo siguiente:

“Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos:

«Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos

---

<sup>31</sup> Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>32</sup> Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020

de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...]

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

/.../

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

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 según cifras del Sistema Único de Información de Trámites - SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

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.

/.../

En mérito lo expuesto,

#### DECRETA

**Artículo 1. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

**Artículo 2. Objeto.** El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

**Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.**

Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**Parágrafo.** En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente Necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

/.../

**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.

**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.

/.../

**Artículo 19. Vigencia.** El presente decreto rige a partir de su publicación.”  
(Subrayas fuera del texto original)

Tal como se advierte el aludido Decreto Nacional N° 491 del 28 de marzo de 2020, flexibiliza la atención personalizada en las entidades públicas y dispone de la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, expresando claramente en su artículo 6º, que las autoridades podrán suspender, total o parcialmente, mediante acto administrativo los términos de todas las actuaciones o de algunas de ellas y que durante el tiempo que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden los términos, no correrán los de caducidad, prescripción o firmeza.

Ahora bien, leído el decreto territorial N° 048, se evidencian ciertas coincidencias, en el fundamento fáctico, en la propia medida y en la finalidad, las cuales son del siguiente tenor literal:

*“Que el 11 de Marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS, declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión. Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de Marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y en virtud de la misma se adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.*

...  
*Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 de 2020, establece instrucciones para el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas del territorio nacional.*

*Que el Municipio de Morroa-Sucre, expidió el Decreto 046 de 2020 "Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto Nacional No 457 de Marzo 22 de 2020 y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio de Morroa – Sucre”*

*Que en mérito de lo expuesto,*

#### **DECRETA**

**ARTICULO 1:** Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas de los Inspectores de Policía, establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, modificada por el Decreto 555 de 2017, desde la expedición de



*este acto administrativo hasta el 13 de Abril de 2020 hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo, así como las audiencias y comisiones programadas.*

**ARTÍCULO 2:** *Notificar a las personas naturales y jurídicas que se les imponga orden de comparendo, que una vez se normalice la función administrativa, se empezará a contar los términos desde el día hábil siguiente a esta declaratoria, para que se presenten ante la inspección es (sic) urbanas de policía.*

**ARTÍCULO 3:** *Las demás actuaciones internas de Inspección de Policía continuaren normales, por lo que la atención se hará vía correo electrónico [carmen.vega2004@hotmail.com](mailto:carmen.vega2004@hotmail.com).*

**PARÁGRAFO:** *Se ordena colocar aviso en la entrada de la oficina de la Inspección de Policía y de la alcaldía para que la comunidad se informe.  
..."*

Como se observa de la comparación de las fechas de las normas a confrontar, los Decretos **417, 491** son del 17 y 28 de marzo de 2020; es decir, son anteriores al **decreto territorial 048**, que es del 30 de marzo hogaño y al realizar el cotejo de su contenido, de la simple lectura de sus textos, se concluye que existe coincidencia entre ellas en el hecho o fundamento factico, la Pandemia del COVID-19, que la finalidad de la medida es la misma, mitigar la propagación o le contagio y la medida es la misma, cual es, la suspensión de términos y actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en los términos indicados, afectando los términos legales; **concluyendo, que así no cite de forma expresa el DL 491; si lo desarrolla** y por ello, será parámetro de comparación al abordar el examen material.

Es de anotar, que los alcaldes en Colombia, por regla general y en principio no pueden suspender términos establecidos en normas legales; no tienen esa competencia, por ello, así el acto administrativo territorial no cite expresamente la norma de rango legal que sí los habilita a suspender excepcionalmente dichos términos, que les otorga esa posibilidad en el ámbito de su jurisdicción, debe entenderse que dado el contexto en que se presenta, ese es su fundamento, que se profiere en desarrollo del Decreto 491 de 2020 y esa es la razón por la cual se continua con el examen de fondo de la medida.

Aunado a ello, esta colegiatura no ignora que ante la habilitación constitucional al Presidente, después de la declaratoria de los estados de excepción, para expedir normas con fuerza de ley y en el contexto especialísimo de la Pandemia por el COVID-19, puede ocurrir que existan autorizaciones convergentes, que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias; sin embargo, en el particular escenario propuesto a esta colegiatura en el presente Control Inmediato de Legalidad, al auscultar el ordenamiento jurídico Colombiano vigente en la época de expedición del Decreto 048, la única norma que le permite a los alcaldes suspender términos Legales es el artículo 6° del Decreto 491 de 2020, al facultar

(podrán indica la norma) a las autoridades<sup>33</sup>, a partir del 28 de marzo de 2020, para tomar dicha medida, en sus respectivos territorios. Luego entonces, contrario a lo señalado por el Ministerio Público en su intervención, entiende este Tribunal que si la desarrolla, así no la cite.

**5.5. EXAMEN MATERIAL.** Con el objetivo de realizar en estudio de la norma en un *segundo nivel*, se deberá determinar su conformidad con el ordenamiento jurídico objeto de comparación, (A) el marco constitucional; (B) de la competencia en su expedición; (C) la relación de conexidad de las medidas con los Decretos Legislativos a desarrollar; (D) la realidad de los motivos invocados en el acto a controlar y (E) la adecuación a los fines y conformidad con la Constitución Política y los Decretos Legislativos previamente identificados.

**5.5.A. EL MARCO CONSTITUCIONAL:** La Carta Política, en sus artículos 212, 213 y 215, permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción, estos son: *de guerra exterior, de conmoción interior y de emergencia*. El estado de guerra exterior, como su nombre lo indica, tiene como propósito repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad.

El estado de conmoción interior tiene como causa la 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.

El estado de emergencia, previsto en el artículo 215 Superior, obedece a hechos distintos de los previstos en los dos estados de excepción anteriores y que “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública*”. El periodo de su duración debe ser hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Su declaración debe ser motivada y se podrán dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, además, estos decretos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, pudiendo establecer, de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes. La revisión obligatoria e inmediata de los Decretos Legislativos que se dicten en uso de las facultades a que se refieren los artículos 212, 213 y 215 está

---

<sup>33</sup> “**Artículo 1. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. **A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.**”

atribuida a la Corte Constitucional (artículos 214, numeral 6, 215, párrafo y 241, numeral 7, de la Constitución Política).

**5.5.B. DE LA COMPETENCIA EN SU EXPEDICIÓN:** El alcalde municipal es “el jefe de la administración local y representante legal del municipio”<sup>34</sup>, su elección es popular, tiene el carácter de empleado público de la entidad territorial y su desempeño debe estar enfocado a la consecución del interés general y la realización de los fines esenciales del Estado que han sido consagrados en el artículo 2 de la Carta Política.

Sus actuaciones y competencias están reguladas en la Constitución<sup>35</sup> y en la ley<sup>36</sup> y a ellas debe ajustarse; así mismo, debe dar cumplimiento al artículo 209 constitucional, que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y de coordinación entre las autoridades administrativas.

Conforme lo anterior, el acto examinado fue expedido por la autoridad pública investida de competencia, de acuerdo con el procedimiento establecido en las normas que regulan la materia y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

**5.5.C. LA RELACIÓN DE CONEXIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN EL ACTO ADMINISTRATIVO A CONTROLAR CON LOS MOTIVOS QUE DIERON LUGAR A LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN:** Revisada la parte considerativa del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que se compone de presupuestos fácticos de salud y cuya justificación se centra en las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en razón a la pandemia del COVID-19, así como la enunciación y anuncio de áreas o materia que se regularían mediante Decretos Legislativos para prevenir y mitigar la causa primera que dio lugar a la declaración; una de ellas es la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales; medidas que luego fueron desarrolladas en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, en materia de términos y actuaciones administrativas y/o jurisdiccionales, ello con el fin de limitar las posibilidades de propagación del COVID-19 y garantizar el debido proceso de las actuaciones.

---

<sup>34</sup> Constitución Política, Art. 314: “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente...”. Ley 136 de 1994, Art. 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>35</sup> ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:...

<sup>36</sup> Ley 136 de 1994 en su artículo 91 señala las funciones de rango legal de los alcaldes, que fue modificado por la ley 1551 de 2012 en su artículo 29

Con el Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020, se hace evidente su relación de conexidad, íntima, próxima y necesaria, su finalidad es la misma, dado que trata la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas de los Inspectores de Policía, establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, modificada por el Decreto 555 de 2017, así como las audiencias y comisiones programadas, y si bien es cierto el decreto municipal no cita de manera directa el decreto 417 del 2020 ni el decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 proferido durante el Estado de Excepción; ya que, la motivación se funda en principio en normas ordinarias como los artículos 212, 219, 222, 223 y 226 de la Ley 1801 de 2016; así como también la emergencia sanitaria establecida en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y Protección Social y el Decreto 457 de 2020 que establece instrucciones para el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas del territorio nacional; lo cierto es que la norma de rango legal que posibilita tomar esa medida existía al momento en que se profiere el Decreto territorial, adicionalmente, es innegable que existe una coincidencia fáctica y teleológica entre las normas comparadas.

Así mismo, se observa que, ante una situación como la que se presenta en el caso bajo estudio, en el cual el acto administrativo de orden territorial regula y toma medidas que al mismo tiempo fueron regladas por un Decreto Legislativo que desarrolla el Estado de Excepción, pero con fundamento en el marco normativo las facultades ordinarias del alcalde, es necesario ahondar en el contexto fáctico, las motivaciones del acto y la realidad normativa, toda vez que, como se señaló con antelación, la medida o declaración jurídica (suspensión de términos), el presupuesto fáctico (pandemia Covid-19) y su finalidad (limitar el contagio del COVID-19 y garantizar el debido proceso) son iguales, por lo que las medidas adoptadas con posterioridad a la expedición de los decretos de orden legislativo por las entidades territoriales deberán estar en consonancia con las normas nacionales especiales que regulan la materia.

La tabla siguiente, evidencia que el decreto territorial analizado –Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020-, guarda en principio, identidad con algunos de los considerandos de los Decretos 417 y 491, así como con el numeral 6° de la última norma reseñada; es decir, son medidas tomadas como consecuencia y en atención a la pandemia de Covid-19, tal como se puede observar en la siguiente comparación:

<b>Decreto 417 de 17 de marzo de 2020</b>	<b>Decreto 491 de 28 de marzo de 2020</b>	<b>Decreto 048 de 30 de marzo de 2020</b>
---	---	---

<p>Que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario.</p>	<p>Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por periodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario.</p>	
<p>Que la declaración del Estado de Emergencia autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.</p>		
<p>Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia[1], esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados. [1] Pandemia: Una epidemia que se ha extendido a varios países o continentes, que generalmente afecta a un gran número de personas. OMS</p>	<p>Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que el 11 de marzo de 2020 se habían notificado a la OMS cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.</p>	<p>Que el 11 de Marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS, declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión.</p>
<p>Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido</p>	<p>Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de</p>	<p>Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de Marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la</p>

<p>en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos,</p>	<p>la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.</p>	<p>Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y en virtud de la misma se adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.</p>
<p>Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.</p>	<p>Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos: «Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [oo.] Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.</p>	
	<p>Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.</p>	

	<p><b>Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.</b> 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. 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</p>	<p><b>ARTICULO 1:</b> Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas de los Inspectores de Policía, establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, modificada por el Decreto 555 de 2017, desde la expedición de este acto administrativo hasta el 13 de Abril de 2020 hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo, así como las audiencias y comisiones programadas.</p>
--	--	---

	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.	
--	---	--

Con base en lo anterior se puede concluir que los presupuestos fácticos de los decretos comparados evidencian un grado de conexidad, congruencia y proporcionalidad, así no se citen expresamente en las motivaciones del Decreto municipal 048 del 2020, especialmente, con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional y con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

**5.5.D. LA REALIDAD DE LOS MOTIVOS INVOCADOS EN EL ACTO A CONTROLAR:** Los motivos tanto, de hecho -- como de derecho – del Decreto 048 del 30 de marzo de 2020-, al momento de su expedición existían, eran ciertos y tenían plena vigencia.

**5.5.E. LA ADECUACIÓN A LOS FINES Y CONFORMIDAD CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LOS DECRETOS LEGISLATIVOS PREVIAMENTE IDENTIFICADOS:** Una vez efectuada en análisis material o sustantivo de la parte resolutive del Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020, es claro para esta colegiatura, **que aquel desarrolla el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, el cual flexibiliza la atención personalizada en las entidades públicas y dispone de la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, expresando claramente en su artículo 6º, que las autoridades **podrán** suspender, **total** o **parcialmente**, mediante **acto administrativo** los **términos** de **todas** las actuaciones o de **algunas** de ellas y que durante el tiempo que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden los términos, no correrán los de caducidad, prescripción o firmeza.

El Consejo de Estado, en sentencia de sala plena del 02 de febrero de 1999, C.P. Ricardo Hoyos Duque, en un proceso de control inmediato de legalidad con radicado: CE-SP-EXP1999-NCA013, sostuvo:

*“Ahora bien, dado que el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no establece un procedimiento ni un término para su decisión, pero consagra un control de legalidad de carácter inmediato, considera la Sala que la revisión de los actos administrativos debe hacerse a la mayor brevedad, **sin que para ello sea necesario que la Corte Constitucional haya resuelto previamente sobre la exequibilidad de la declaración del estado de excepción ni de los decretos legislativos que la desarrollan.***



*Esta afirmación cobra aún mayor sentido si se tiene en cuenta que la Corporación ha sostenido que aunque la Corte Constitucional declare la inexecutable del decreto declarativo del estado de excepción y/o de los decretos legislativos, “ello no obsta para que se ejerza el control inmediato de legalidad, en atención a los efectos jurídicos que el acto pudo haber producido antes de su decaimiento, por desaparición de los fundamentos de derecho que sustentaron su expedición, en los términos del artículo 66 del C.C.A.”.*

A la fecha existe el Boletín N° 63 del 10 de mayo de 2020<sup>37</sup>, por medio del cual la Corte Constitucional da a conocer que encontró ajustado a la Constitución el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción y si bien, no se ha pronunciado expresamente sobre los Decretos Legislativos; específicamente sobre el 491 del 28 de marzo, no queda duda que de la simple lectura de las consideraciones del Decreto precitado que aquel se profiere CON OCASIÓN de la declaratoria de emergencia económica es firmado por el presidente y todos los ministros, dicha norma fue remitida a la Corte Constitucional<sup>38</sup> que avocó su conocimiento el 03 de abril, para el 15 de mayo ya existe radicación de proyecto de fallo y el 20 de mayo se suspendieron los términos por impedimento/recusación; en consecuencia, sin mayor esfuerzo argumentativo puede catalogarse como formal y materialmente legislativo, por lo que, al compararlo con el Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, se concluye que no contraría las normas superiores analizadas, tienen un motivo claro y definido, atender la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La medida es razonables y proporcionada a la gravedad de su causa; una enfermedad que puede ser mortal, originada en un virus, que a la fecha no tiene vacuna y que afecta, no solo al país sino, al mundo entero, frente a lo cual una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, y que, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales, total o parcialmente, en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

El propósito expuesto en el acto objeto de control es brindar garantía a los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y de contradicción que le asisten a los interesados, así como evitar traumatismos en la gestión a cargo de la entidad, tiene relación directa con la medida de suspender los términos en los procesos señalados en el artículo primero del Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, pues la limitación de la movilidad o libre circulación de todos los residentes en el territorio nacional con ocasión del virus, implica la imposibilidad para los sujetos interesados de estar

<sup>37</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>

<sup>38</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida.

En efecto, la suspensión temporal de los términos de las actuaciones de los inspectores de policía señalados **en el artículo primero** del decreto analizado, garantiza tanto para la entidad como para los administrados, en condiciones de igualdad, que ninguna de las partes se beneficie o tenga algún provecho de la situación de crisis generada por la pandemia y tampoco trasgrede ninguna de las prohibiciones mencionadas en el artículo 15 de la Ley 137 de 1994.

Ahora, teniendo en cuenta que la suspensión de los términos que se dispuso en el artículo primero del decreto 048, establece que va desde su expedición -30 de marzo- hasta el 13 de abril de 2020 *“hasta que desaparezcan las causas que le dan origen”*, encuentra esta colegiatura que la medida en principio no es indefinida en el tiempo, pero deberá ser declarada condicionada la legalidad de la frase subrayada, en el entendido que de conformidad con el **artículo 6° del DL 491**, 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.

En consecuencia, la medida transitoria de suspensión de términos procesales de las actuaciones administrativas de los inspectores de Policía decretada en el artículo 1° del Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

- **Artículo 2, 3, 4 y 5 del Decreto 048 del 30 de marzo de 2020.**

**“ARTÍCULO 2:** Notificar a las personas naturales y jurídicas que se les imponga orden de comparendo, que una vez se normalice la función administrativa, se empezará a contar los términos desde el día hábil siguiente a esta declaratoria, para que se presenten ante la inspección es (sic) urbanas de policía.”

**ARTÍCULO 3:** Las demás actuaciones internas de Inspección de Policía continuaren normales, por lo que la atención se hará vía correo electrónico [carmen.vega2004@hotmail.com](mailto:carmen.vega2004@hotmail.com).

**PARÁGRAFO:** Se ordena colocar aviso en la entrada de la oficina de la Inspección de Policía y de la alcaldía para que la comunidad se informe.”

**ARTÍCULO 4:** Remitir copia del presente decreto a la Estación de Policía Municipal y a la Personería Municipal para lo de su competencia.

Los artículos segundo, tercero y cuarto corresponden a los principios de publicidad, transparencia y coordinación, previstos en el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>39</sup>. La

---

<sup>39</sup> Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la

publicidad de los actos administrativos de carácter general es la condición necesaria para su obligatoriedad, conforme lo dispone el artículo 65<sup>40</sup>, así como el 66<sup>41</sup> y ss del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Del mismo modo, atiende a lo estipulado en el aludido decreto nacional, en cuanto estipuló que *“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”*.

Así entonces, no se vislumbra que lo dispuesto en el decreto examinado, limite en modo alguno los derechos fundamentales de las personas o que afecte el núcleo esencial de otros, pues, por el contrario, lo que se busca es salvaguardar tales derechos en los trámites administrativos que se encuentren en curso o que estén pendientes de iniciar y que no se pudieron tramitar en el tiempo esperado, dada la crisis generada por la pandemia del Coronavirus - Covid-19.

Por todo lo anterior, la Sala considera que las medidas transitorias tomadas por el Municipio de Morroa, mediante el Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, guardan

---

Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad. [...]

8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

**40 ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** <Ver Notas del Editor> 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.

**PARÁGRAFO.** También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

**41 ARTÍCULO 66. DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO.** Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

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 y del decreto legislativo 491 del 28 de marzo 2020 o y que las disposiciones del mentado decreto se encuentran conforme con el ordenamiento jurídico analizado en esta providencia, como así se declarará en la parte resolutive de la presente decisión.

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

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a derecho el Decreto N° 048 del 30 de marzo de 2020 expedido por el señor TONIO OLMOS NAVAS, en su calidad de Alcalde del Municipio de Morroa – Sucre, por los motivos y frente a los aspectos estudiados en este fallo. Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar el examen de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios de control judicial ordinarios previstos en la Ley.

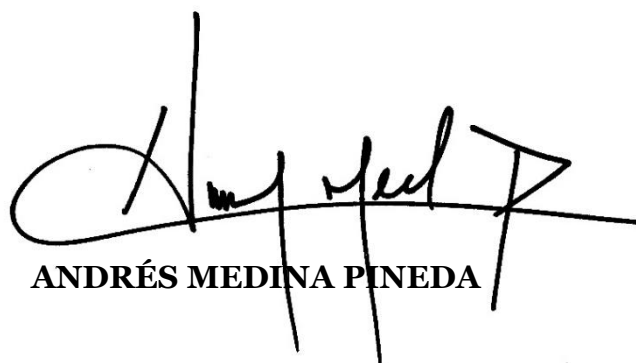
**SEGUNDO: CONDICIONAR** la frase “hasta que desaparezcan las causas que le dan origen”, contenida en el artículo primero del Decreto 048 del 30 de marzo de 2020, en el entendimiento que los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales suspendidos con dicho acto administrativo, se reanudarán a más tardar, a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente la presente decisión al representante legal del Municipio de Sincelejo – Sucre, al Ministerio Público y a los intervinientes, por intermedio de la Secretaría de este Tribunal, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, *en sesión virtual de la fecha*.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



ANDRÉS MEDINA PINEDA



**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**



**TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS**