



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, 15 de julio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Sentencia de única instancia
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00190-00
Entidad:	Secretaría de Transito y Transporte del Departamento de Sucre
Acto administrativo a controlar:	Resolución 022 del 30 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato –Departamento de Sucre- 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 exterior¹, de conmoción interior² y de emergencia.³

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

¹ Artículo 212 CP.

² Artículo 213 CP.

³ 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 excepción⁴ 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 RAE⁵ 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 29 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-

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

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

De des- y arrollar¹.

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.

00190-00, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad de la Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020, expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte del Departamento de Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. NORMA A CONTROLAR

“RESOLUCIÓN N° 0022 DE 30/03/2020

"POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE LOS PROCESOS CONTRAVENCIONALES DE TRÁNSITO DERIVADOS DE COMPARENDOS IMPUESTOS EN JURISDICCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE SUCRE"

EL SUSCRITO SECRETARIO DEPARTAMENTAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE SUCRE EN USO DE SUS FACULTADES Y ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES, LEGALES Y EN ESPECIAL LAS CONFERIDAS POR LA LEY 769 DE 2002, 1333 DE 2010 Y EL DECRETO 0185 de 2017 DE LA GOBERNACIÓN DE SUCRE, Y

CONSIDERANDO:

Que mediante Decreto 0185 De 2017 de La Gobernación De Sucre, se creó la Secretaría de Tránsito y Transporte del Departamento de Sucre, para que fungiera como Autoridad de Tránsito y Transporte en este Departamento.

Que el artículo 162 del Código Nacional de Tránsito y el artículo 306 de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prescriben mecanismos remisorios y de compatibilidad y analogía, en virtud de los cuales la Administración podrá aplicar las normas de los estatutos procesales, civiles y penales a las investigaciones en curso.

Que, conforme a lo anterior, los artículos 161 y 162 del Código General del Proceso, señalan los mecanismos jurídicos para que los despachos puedan ordenar la suspensión de términos cuando se presenten circunstancias extraordinarias que impidan el curso normal de las actuaciones.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, como medida para hacer frente a la pandemia causada por el nuevo Coronavirus COVID-19; medida que fuera replicada a nivel departamental, mediante Decretos 0188 y 0205 de marzo 2020 proferidos por el Gobernador del Departamento de Sucre.

Que el Presidente de la República expidió los Decretos 418, 420 y 491 de marzo de 2020, todos ellos encaminados a adoptar medidas de urgencia en el marco del Estado De Emergencia Económica, Social y Ecológica, causada por el nuevo Coronavirus COVID-19.

Que ante la situación descrita y con miras a que las medidas decretadas impiden la prestación de los servicios en términos de normalidad por parte de LA SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DE SUCRE, para el adelantamiento de los procesos contravencionales y coactivos de las sanciones por infracciones de tránsito impuestos en jurisdicción del Departamento de Sucre, con miras a no ser ajenos a las

medidas decretadas para la protección del derecho a la salud adoptadas, en garantía de los principios constitucionales tales como el debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los sujetos procesados, se dispondrá la suspensión de términos procesales en los procesos contravencionales y coactivos por infracciones a las normas de tránsito que se inicien por la imposición de comparendos y/o las audiencias de continuación que debieran surtirse por parte de LA SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DE SUCRE.

Que la suspensión de términos procesales se dará a partir del 30 de marzo de 2020, inclusive y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En mérito de lo expuesto, el SECRETARIO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL

RESUELVE:

PRIMERO: SUSPENDER los términos establecidos en los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, modificados por la Ley 1383 de 2010, el Decreto Ley 19 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019; y en el inciso tercero del artículo 8° de la Ley 1843 de 2017 **en los procesos contravencionales y coactivos por infracciones a las normas de tránsito que se inicien por la imposición de comparendos y/o las audiencias de continuación que debieran surtirse por parte de la SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DE SUCRE, a partir del 30 de marzo de 2020, inclusive, y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.**

Los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación 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 los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, modificados por la Ley 1383 de 2010, el Decreto Ley 19 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019; y en el inciso tercero del artículo 8° de la Ley 1843 de 2017.

SEGUNDO: REMITIR copia de la presente resolución al Sistema Integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito-SIMIT- para lo pertinente a su labor.

TERCERO: DIFUNDIR la presente resolución a través de los medios de difusión y comunicación de los que dispone la entidad.

CUARTO: PUBLICAR la presente resolución en la página web institucional y en cartelera.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

**HERMES ORLANDO MÉNDEZ TORRES
SECRETARIO DE TRANSITO Y TRANSPORTE
DEPARTAMENTAL”**

3. EL RESUMEN DE LA CRÓNICA PROCESAL

ÚNICA INSTANCIA

Actuación procesal	Fechas o asuntos
Por reparto ordinario se asignó el	29 de abril de 2020

conocimiento al Tribunal y al despacho del ponente del CIL	
Se admite la demanda	4 de mayo de 2020
Se notifica vía electrónica al representante legal de la entidad territorial	5 de mayo de 2020
Se fija el AVISO a la comunidad en la página web de la rama judicial y de la secretaria del Tribunal	5 de mayo de 2020 Inician términos: 6 de mayo de 2020 Finalizan Términos: 19 de mayo de 2020
Se envía comunicación a la Universidad de Sucre y a CECAR vía buzón electrónico	5 de mayo de 2020
Intervención de la entidad territorial	6 y 7 de mayo de 2020
Traslado al Ministerio Público	Inician términos: 20 de mayo de 2020 Finalizan Términos: 3 de junio de 2020
El Ministerio público presenta su concepto	4 de junio de 2020
Pasa al despacho	4 de junio de 2020
Radicación del proyecto de fallo	Julio 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 de la Resolución No. 022 del 30 de marzo de 2020; sin embargo, al correo electrónico institucional indicado para tal efecto no llegó intervención alguna.

4.1. EL DEPARTAMENTO DE SUCRE: Remitió correo electrónico a la Secretaría de esta Corporación dentro del término concedido, adjuntado copia de los Decretos 0188, 0194, 204, 205, 209 de 2020, expedidos por ese ente territorial.

4.2. EL MINISTERIO PÚBLICO: Por escrito radicado en el correo electrónico de la secretaria del Tribunal el día 4 de junio 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:

“1. Expedición con infracción de las normas en que debería fundarse.

Para iniciar el análisis de la Resolución No. 0022 del 30 de marzo de 2020, debemos precisar cuáles son los preceptos que sirven de contexto normativo al acto administrativo en cuestión.

Conforme a lo anterior, tenemos lo siguiente:

a) El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le compete, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

b) Que dicho estado excepcional fue declarado a raíz de la expedición de la

Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, en el que el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido 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.

c) Que el Jefe del Ejecutivo Nacional expidió el Decreto Ordinario 418 del 18 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO”.

d) Que posteriormente, se promulgó el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

e) Que el Presidente de la República promulgó el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS Y LOS PARTICULARES QUE CUMPLAN FUNCIONES PÚBLICAS Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN LABORAL Y DE LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”

f) Que el Gobernador del Departamento de Sucre expidió el Decreto 0185 del 21 de febrero de 2017, “POR LA CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA GOBERNACIÓN DE SUCRE Y SE DETERMINA LA CONFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE SUCRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

En este orden de ideas, observando el marco normativo que sirve de sustento a la Resolución N° 0022 de 2020 y, luego de realizar un estudio detallado de la parte considerativa del acto cuestionado, podemos concluir lo siguiente:

i) Es coherente las medidas adoptada por el decreto de la autoridad territorial con los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República para conjurar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID- 19, haciendo que el acto administrativo sea desarrollo de las decisiones administrativas legislativas excepcionales adoptadas por el Gobierno Nacional.

ii) Que la medida ordenada se torna proporcional, razonable y necesaria, teniendo en cuenta el propósito que busca la orden, la de suspender el término de los trámites ante la Secretaría de Tránsito y Transporte del Departamento de Sucre, en atención a la afectación generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía y la sociedad colombiana, hace que la directiva mencionada no sea arbitraria ni conculcadora de los derechos fundamentales y humanos de los ciudadanos que cobija más allá de lo excepcional y lógico, teniendo en cuenta las características de la pandemia, además, de tener un término definido de vigencia.

2. Expedición sin competencia.

Al respecto debemos considerar que el Secretario de Tránsito y Transporte del Departamento de Sucre si tiene la competencia requerida para la expedición de la Resolución No. 0022 de 2020, basado en las siguientes consideraciones:

a) El Artículo 305 numeral 2 de la Carta Magna, asigna como atribución de los gobernadores la de dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

b) El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, en ejercicio

de las facultades constitucionales y legales que le compete, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020

c) Que el Presidente de la República promulgó el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS Y LOS PARTICULARES QUE CUMPLAN FUNCIONES PÚBLICAS Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN LABORAL Y DE LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”

d) De otro lado, el Gobernador del Departamento de Sucre expidió el Decreto 0185 del 21 de febrero de 2017, “POR LA CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA GOBERNACIÓN DE SUCRE Y SE DETERMINA LA CONFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE SUCRE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, normativa que le asigna funciones al Secretario respectivo, para adelantar gestiones administrativas de sanciones y procesos contravencionales de tránsito en la jurisdicción del Departamento de Sucre.

e) Sin embargo, la Resolución en cuestión -0022 de 2020, no está debidamente delimitada temporalmente, ya que debe su existencia al Decreto Legislativo Nacional 417 de 2020, por lo tanto su tiempo de vigencia debe sujetarse al de éste y no a la de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud.

Por lo tanto, en referencia a la competencia para expedir el acto cuestionado, debemos concluir que el Secretario de Tránsito y Transporte del Departamento de Sucre, tiene la competencia material, territorial, pero no temporal para la promulgación de la Resolución No. 0022 del 30 de marzo de 2020.

3. Expedición en forma irregular.

En lo tocante a esta causal, debe manifestarse que en la expedición del decreto cuestionado no se vislumbra violación al debido proceso, pues, el mismo estuvo precedido de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, hecho realizado a través del **Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y del Decreto 491 del del 28 de marzo de 2020** “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS Y LOS PARTICULARES QUE CUMPLAN FUNCIONES PÚBLICAS Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN LABORAL Y DE LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”

Por otro lado, los decretos legislativos del Gobierno Nacional, han estado precedidos de las resoluciones del Ministerio de Salud, 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 del mismo mes y año, las cuales gozan de presunción de legalidad, y que fundamentan de manera fáctica el proceder de los mandatarios nacionales y territoriales, activando con eso el ejercicio funcional competente para la toma de las medidas pertinentes para enfrentar la pandemia por COVID-19

Luego entonces, tenemos que, en cuestión de procedimiento, aunque no existe una guía precisa para la expedición del acto en cuestión, vemos como la lógica jurídica puede establecer una serie de situaciones fácticas y

promulgación de actos constitucionales y legales que guardan coherencia entre sí y que advierten un ambiente connatural adecuado, propicio para la expedición de la resolución impugnada.

4. Expedición con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

Aunque en el procedimiento de expedición del acto cuestionado, no hay evidencia de haberse desarrollado una etapa previa en la que algún ciudadano afectado por la medida que a futuro se expediría, se le diera la oportunidad de pronunciarse sobre la decisión administrativa a adoptarse, no puede pasarse por alto que el acto cuestionado es de carácter general y no afecta de manera particular y concreta a un administrado, por el cual haga necesario una fase antecedente en la que se tenga que escuchar o en la que se perfile argumentos de defensa en pro de intereses individuales.

5. Expedición con falsa motivación.

Respecto de esta causal, se debe considerar que en el presente caso existen hechos evidentes que conllevaron a consultar la normatividad actual y de ahí a manifestar una voluntad acorde con esos supuestos fácticos y jurídicos que acontecieron.

Para ello, debemos rememorar lo siguiente:

a) La Organización Mundial de la Salud, reconoció la existencia del virus COVID-19 la cual, debido a su propagación y alta infección, posteriormente, la declaró pandemia. Así mismo, solicitó a todos los estados que tomaran medidas pertinentes de prevención, contención y mitigación.

b) A nivel nacional, el Ministerio de Salud, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 a causa del COVID-19

c) Con base en lo anterior y a la incidencia económica y social de dicha emergencia, el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

d) Conforme a dicho decreto, de manera posterior, el Presidente de la República, expidió el del 28 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS Y LOS PARTICULARES QUE CUMPLAN FUNCIONES PÚBLICAS Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN LABORAL Y DE LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”

e) Posterior a los acontecimientos fácticos y jurídicos anteriores, el Gobernador revisó el ordenamiento constitucional y legal, los cuales expuso en la parte considerativa del acto impugnado y, con base en ello, expidió las determinaciones que consignó en la parte resolutive del acto sujeto a revisión judicial.

Pues bien, analizado el recuento fáctico y jurídico anterior, es claro que la adopción de la decisión, por parte del servidor público del Departamento de Sucre, en procura de adecuar los trámites de tránsito ante la crisis epidemiológica, económica y social a causa del COVID-19, es una determinación adecuada y coherente, motivada por elementos fácticos y jurídicos verídicos que dejan entrever la legalidad del decreto sometido a estudio.

6. Expedición con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Finalmente, ante esta última causal de anulación es preciso indagar si de lo manifestado en el acto administrativo cuestionado se puede inferir una intención por parte del Secretario de Tránsito y Transporte del

Departamento de Sucre que sea contrario al interés general, buscando con ello uno particular, o, que los objetivos públicos perseguidos con el decreto sean diferentes a los que el ordenamiento jurídico ha señalado para él.

En desarrollo de lo anterior y analizando el acto administrativo, observamos que en su parte considerativa apropia elementos fácticos y jurídicos claros y que, como se manifestó en el acápite anterior cuando se contrastó el acto con la causal de falsa motivación, resultan ser verídicos.

Corolario de lo anterior, el decreto cuestionado fue expedido para adecuar los trámites contravencionales y sancionatorios de la dependencia respectiva, suspendiendo dichas actuaciones, amparando así, de manera transitoria, algunos derechos de los ciudadanos, tornando dichas medidas en pertinentes ya que procurarían mitigar o controlar los efectos de la pandemia del COVID-19 en el departamento y, de esta forma, proteger garantías fundamentales de personas y algunos bienes que pudiesen verse afectados.

Para lograr el objetivo anterior, apropió lo determinado en el decreto nacional el cual implementó medidas para proteger la legalidad de las actuaciones administrativas y las garantías ciudadanas en el trámite de servicios administrativos.

Luego entonces, concluyendo, es claro que no hay existencia de un interés privado oculto en la toma de la determinación adoptada por el funcionario del Departamento de Sucre, así como, no hay una finalidad pública diferente a la establecida en el ordenamiento jurídico que le sirvió de marco y fundamentación para su expedición, por lo que la presunción de legalidad de la resolución impugnada ha permanecido incólume.

Por lo tanto, conforme a las consideraciones anteriores, este Agente del Ministerio Público solicita a la Sala Plena del Honorable del Tribunal Administrativo de Sucre reconocer la legalidad de la Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Secretario de Tránsito y Transporte del Departamento de Sucre.”

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 Estado⁶, 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 Sala⁷ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- 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.*

⁶ 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

⁷ 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. Alier 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.

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 Plena⁸ 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 dicho⁹:

“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.”

El Consejo de Estado, ya se había pronunciado en el mismo sentido en el 2010¹⁰, 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 percata 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,

⁸ 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.

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

¹⁰ 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

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 percata 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 2014¹¹ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, señaló que la jurisprudencia de esa Corporación¹² 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 de los fines perseguidos con su implantación¹³. 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”¹⁴.*

*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

¹¹ 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

¹² (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.

¹³ (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.

¹⁴ (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.

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, de la Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020, expedida por el señor HERMES ORLANDO MENDEZ TORRES, en su condición de Secretario de Tránsito Departamental, 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 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: Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020.

5.4.2. EPÍGRAFE: *“Por medio del cual se ordena la suspensión de términos dentro de los procesos contravencionales de tránsito derivados de comparendos impuestos en jurisdicción del Departamento de Sucre”*

5.4.3. LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN:

- **Ley 769 de 2002**, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, art. 162.
- **Ley 1383 de 2010**, “Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”.
- **Decreto 0185 de 2017** de la Gobernación de Sucre.
- **Código Nacional de Tránsito**, art. 162
- **Ley 1437 de 2011**, artículo 306
- **Ley 1564 de 2012**, artículo 161 y 162
- **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020**, por la cual se declaró estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional”
- **Decreto 418 del 18 de marzo 2020**, “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”
- **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020**, “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”
- **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

5.4.4. EXPEDICIÓN Y COMPETENCIA: La Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020, fue expedido por el señor HERMES ORLANDO MENDEZ TORRES, en su calidad de Secretario de Tránsito y Transporte Departamental y según las consideraciones del acto administrativo a controlar, fue proferido de conformidad con las competencias generales concedidas por la ley.

La Ley 769 de 2020, en su artículo 6°, señala cuales son los organismos de tránsito, así:

“Artículo 6°. Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:

- a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito;
- b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito;
- c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos;
- d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales;**
- e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

PARÁGRAFO 10. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.

PARÁGRAFO 20. Le corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

PARÁGRAFO 30. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.

Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.

*No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.”
(Subrayas de la Sala)*

Anterior a ello, la Ley 1383 de 2010, “*Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones, estableció en su artículo segundo las autoridades de tránsito, ad litteram:*

“ARTÍCULO 20. El artículo 30 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

***Artículo 30.** Autoridades de tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:*

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 50 de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

***PARÁGRAFO 10.** Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.*

***PARÁGRAFO 20.** El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.*

***PARÁGRAFO 30.** Las Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.*

***PARÁGRAFO 40.** La facultad de Autoridad de Tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.*

***PARÁGRAFO 50.** Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de Autoridad de Tránsito.”*

El Gobernador del Departamento de Sucre mediante Decreto 0187 de 2017, “*Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Gobernación de Sucre y se determina la conformación de la Secretaría Departamental de Tránsito y Transporte de Sucre y se dictan otras disposiciones*”, fijó en su artículo 6° la estructura organizacional y funciones de las dependencias.

“Artículo 6°. Estructura Organizacional. Para el desarrollo de su objeto y funciones la Secretaría Departamental de Tránsito y Transporte de Sucre, tendrá la siguiente estructura organizacional:

1. Despacho del Secretario.

2. *Proceso de Vigilancia y Control Operativo.*
3. *Proceso de Registro de Trámites.*
4. *Procesos Contravencionales y de Cartera.*
5. *Proceso Técnico, Seguridad y Educación Vial*

Seguidamente, en su artículo 7º enlistó las funciones del Despacho del secretario

Artículo 7º. Despacho. Son funciones del Despacho en cabeza del Secretario Departamental de Tránsito y Transporte de Sucre, las siguientes:

- a. *Asesorar al Gobernador de Sucre, en la formulación y adopción de políticas, programas y proyectos en procura de mejorar la movilidad y disminución de accidentes de tránsito.*
- b. *Proponer ante la Asamblea Departamental los 'Proyectos de ordenanza que deben presentarse en materia de movilidad, tránsito y transporte, y participar en los debates correspondientes.*
- c. *Dirigir y coordinar las relaciones del sector con los demás organismos públicos y privados en todo orden, que se requieran para el desarrollo de las políticas, planes y proyectos en materia de movilidad y transporte.*
- d. Expedir los actos administrativos necesarios para el cumplimiento de las funciones y el desarrollo de los procesos establecidos en la materia como autoridad departamental de tránsito y transporte.**
- e. *Fijar la política en materia de educación, seguridad vial, cultura ciudadana, y su divulgación en campañas educativas.*
- f. *Dirigir la formulación, implementación y mejoramiento del Sistema de Control Interno y el Sistema de Gestión de Calidad, de acuerdo a la normatividad que regula la materia.*
- g. *Presentar las necesidades de contratación para la suscribir los contratos estatales y demás actos que se requieren para ejercer las competencias que le corresponden.*
- h. *Presentar los informes de gestión que establezcan las disposiciones legales, y reglamentarias, en los períodos y términos requeridos.*
- i. *Gestionar las necesidades relacionadas con arriendo, dotación, servicios públicos, mantenimiento y reparaciones locativas de las diferentes sedes, así como la reparación y mantenimiento de los bienes muebles e inmuebles dependientes de la Secretaría.*
- j. *Coordinar y apoyar la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas, proyectos y planes para el cumplimiento de la misión de la Secretaría.*
- k. *Dirigir la preparación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de acción, planes de desarrollo, planes estratégicos y planes operativos, con las demás dependencias si se requiere.*

l. Coordinar con el área de Recursos físicos y Sistemas, la atención de los requerimientos de soporte, la administración las necesidades en materia de tecnología y comunicaciones, para apoyar la gestión de la Secretaría.

m. Desempeñar las demás funciones que le sean propias o asignadas de acuerdo con la naturaleza de la dependencia.” (Subraya para destacar)

Ahora bien, el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020¹⁵ "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 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 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.

¹⁵ Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020

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 y negrillas fuera del texto original)

Conforme a lo anterior, a juicio de este Tribunal, el Secretario de Tránsito Departamental, como autoridad de tránsito, está facultado para expedir la Resolución 002 del 30 de marzo de 2020 “*por medio de la cual se ordena la suspensión de términos dentro de los procesos contravencionales de tránsito derivados de comparendos impuestos en jurisdicción del Departamento de Sucre*”, analizado.

5.4.5. NATURALEZA: Siguiendo la tradicional clasificación de los actos administrativos, adoptada por el Consejo de Estado¹⁶ se tiene establecido:

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

a) Actos administrativos particulares. *Nuestra legislación² 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".*

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 Corporación³*

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 [...]»⁴.

Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando

¹⁶ 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)

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.

La Resolución 0022 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 establecidos en los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, modificados por la Ley 1383 de 2010, decreto ley 19 e 2012 y el Decreto 2106 de 2019, así como los establecidos en el art. 8 de la Ley 1843 de 2017 en los procesos contravencionales y coactivos por infracción a las normas de tránsito que se inicien por la imposición de comparendos y/o las audiencias de continuación que deben surtirse por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte Departamental de 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 acto administrativo territorial, que incluyen su finalidad y de las medidas adoptadas en él, se deduce que el acto 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: La Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020, establece que la medida adoptada de suspensión de términos rige a partir del 30 de marzo de 2020 y se extiende hasta que permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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 elusión¹⁷ 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; 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 Mantilla¹⁸, 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 cubre 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 Estado¹⁹, 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:

¹⁷ Parafraseando al profesor Manuel Fernando Quinche Ramírez, en su obra “LA ELUSIÓN CONSTITUCIONAL. Una política de evasión del control constitucional en Colombia”

¹⁸ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 24 de septiembre de 2002, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

¹⁹ 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).

“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 poder²⁰.

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**

²⁰ 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 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.

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 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 pandemia²¹__²² que esencialmente es un concepto que se refiere a la existencia de una enfermedad con una gran velocidad en su propagación y por la escala de su trasmisión 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.

²¹ 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.

²² 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”.

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.”

- 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 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, la Resolución N° 0022 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.

En la parte motiva de la resolución 022 se cita el **DL 491**, pero aquello no se replica en su parte resolutive, que menciona diferentes normas pero ninguna de ellas corresponde a 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, ya se había declarado el estado de Excepción; en el 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 y que por ello, 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 la expedición específica del **Decreto Legislativo 491** del 28 de marzo de 2020²³, que desarrolla la suspensión de actuaciones administrativas, se contrastaran las motivaciones y órdenes de dichas leyes con aquellas de la resolución expedida por el Secretario de Tránsito y Transporte Departamental.

La Coincidencia motivacional con la Declaratoria del estado de excepción resulta

²³ 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.

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 2020²⁴ *"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 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

²⁴ Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020

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, leída la resolución territorial N° 0022, 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 Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020, como medida para hacer frente a la pandemia **causada por el nuevo Coronavirus COVID-19**; medida que fuera replicada a nivel departamental, mediante Decretos 0188 y 0205 de marzo 2020 proferidos por el Gobernador del Departamento de Sucre.*

*Que el Presidente de la República expidió los **Decretos 418, 420 y 491 de marzo de 2020**, todos ellos encaminados a adoptar medidas de urgencia en el marco del Estado De Emergencia Económica, Social y Ecológica, **causada por el nuevo Coronavirus COVID-19**.*

***Que ante la situación descrita** y con miras a que las medidas decretadas impiden la prestación de los servicios en términos de normalidad por parte de LA SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DE SUCRE, para el adelantamiento de los procesos contravencionales y coactivos de las sanciones por infracciones de tránsito impuestos en jurisdicción del Departamento de Sucre, **con miras a no ser ajenos a las medidas decretadas para la protección del derecho a la salud adoptadas, en garantía de los principios constitucionales tales como el debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los sujetos procesados, se dispondrá la suspensión de términos procesales** en los procesos contravencionales y coactivos por infracciones a las normas de tránsito que se inicien por la imposición de comparendos y/o las audiencias de continuación que debieran surtirse por parte de LA SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DE SUCRE.*

Que la suspensión de términos procesales se dará a partir del 30 de marzo de 2020, inclusive y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En mérito de lo expuesto, el SECRETARIO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL

RESUELVE:

***PRIMERO: SUSPENDER** los términos establecidos en los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, modificados por la Ley 1383 de 2010, el Decreto Ley 19 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019; y en el inciso tercero del artículo 8° de la Ley 1843 de 2017 en los procesos contravencionales y coactivos por infracciones a las normas de tránsito que se inicien por la imposición de comparendos y/o las audiencias de continuación que debieran surtirse por parte de la SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEPARTAMENTAL DE SUCRE, a partir del 30 de marzo de 2020, inclusive, y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

Los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación 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 los artículos 135 y 136 de la Ley 769 de 2002, modificados por la Ley 1383 de 2010, el Decreto Ley 19 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019; y en el inciso tercero del artículo 8º de la Ley 1843 de 2017.”

Como se observa de la comparación de las fechas de las normas a confrontar, los Decretos **418, 420 y 491** son del 18 y 28 de marzo de 2020; es decir, son anteriores a la Resolución territorial **0022**, 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 fáctico, la Pandemia del COVID-19, que la finalidad de la medida es la misma, mitigar la propagación o el contagio, así como garantizar el debido proceso 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 desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020** y por ello, será parámetro de comparación al abordar el examen material.

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 de la Resolución 0022, la única norma que le permite a las autoridades territoriales suspender términos Legales es el artículo 6º del Decreto 491 de 2020, al facultar (podrán indica la norma) a las autoridades²⁵, a partir del 28 de marzo de 2020, para tomar dicha medida, en sus respectivos territorios.

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,

²⁵ **“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.”**

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

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, el cual se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución²⁶.

En la Sentencia **C-214 de 1994**, la Corte Constitucional²⁷ definió **el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”**. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “**(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus**

²⁶ Sentencia C -214 de 1994

²⁷ Sentencia T-051 de 2016.

propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados.

Del mismo modo la CC ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo²⁸, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “**(i)** ser oído durante toda la actuación, **(ii)** a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, **(iii)** a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, **(iv)** a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, **(v)** a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, **(vi)** a gozar de la presunción de inocencia, **(vii)** al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

5.5.B. DE LA COMPETENCIA EN SU EXPEDICIÓN: Como ya se desarrolló en el acápite 5.4.4 denominado Expedición y competencia de este proveído, el secretario de Tránsito y Transporte Departamental está facultado excepcionalmente, en virtud del numeral 6° del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, por ser una autoridad territorial para suspender los términos de las actuaciones administrativas señalados en la Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020.

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 fue desarrollada en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, en materia de términos y actuaciones administrativas

²⁸ Ver Sentencias T-010-2017 y C-214-94

y/o jurisdiccionales, ello con el fin de limitar las posibilidades de propagación del COVID-19 y garantizar el debido proceso de las actuaciones.

Con la Resolución N° 0022 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 establecidos en los artículos 135²⁹ y 136³⁰ de

²⁹ **ARTÍCULO 135. PROCEDIMIENTO.** <Ver Notas del Editor> <Artículo modificado por el artículo 22 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Ante la comisión de una contravención, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento siguiente para imponer el comparendo:

Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo.

Para el servicio además se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

La orden de comparendo deberá estar firmada por el conductor, siempre y cuando ello sea posible. Si el conductor se negara a firmar o a presentar la licencia, firmará por él un testigo, el cual deberá identificarse plenamente con el número de su cédula de ciudadanía o pasaporte, dirección de domicilio y teléfono, si lo tuviere.

<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> No obstante lo anterior, las autoridades competentes podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora. En tal caso se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.

El Ministerio de Transporte determinará las características técnicas del formulario de comparendo único nacional, así como su sistema de reparto. En este se indicará al conductor que tendrá derecho a nombrar un apoderado si así lo desea y que en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite. El comparendo deberá además proveer el espacio para consignar la dirección del inculcado o del testigo que lo haya suscrito por este.

PARÁGRAFO 10. La autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad que aquella encargue para su recaudo, dentro de las doce (12) horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

PARÁGRAFO 20. Los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.

³⁰ **ARTÍCULO 136. REDUCCIÓN DE LA MULTA.** <Artículo, salvo sus párrafos, modificado por el artículo 205 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculcado acepta la comisión de la infracción, podrá, sin necesidad de otra actuación administrativa:

1. <Numeral modificado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco (5) días

siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito o en un Centro de Enseñanza Automovilística o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística o en centro integral de atención, o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción; o

2. <Numeral modificado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Cancelar el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo y siempre y cuando asista obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en un Organismo de Tránsito, en un centro de enseñanza automovilística, o un Centro integral de atención debidamente registrados ante el RUNT. Si el curso se realiza ante un centro de enseñanza automovilística, o centro integral de atención o en un organismo de tránsito de diferente jurisdicción donde se cometió la infracción, a este se le cancelará un veinticinco por ciento (25%) del valor a pagar y el excedente se pagará al organismo de tránsito de la jurisdicción donde se cometió la infracción.

3. Si aceptada la infracción, ésta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculcado deberá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculcado rechaza la comisión de la infracción, deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles.

Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta (30) días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculcado. Si fuere declarado contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) de la sanción prevista en la ley.

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa a favor del organismo de tránsito que la impone y la comparencia, podrá efectuarse en cualquier lugar del país.

PARÁGRAFO 10. En los lugares donde existan inspecciones ambulantes de tránsito, los funcionarios competentes podrán imponer al infractor la sanción correspondiente en el sitio y hora donde se haya cometido la contravención respetando el derecho de defensa.

PARÁGRAFO 20. <Parágrafo adicionado por el artículo 7 de la Ley 1843 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se demuestre que la orden de comparendo por infracción a las normas de tránsito detectada por sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos, no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo adicionado por el artículo 118 del Decreto Ley 2106 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Transporte continuará realizando las habilitaciones, hasta que se cuente con el desarrollo en el sistema RUNT, para que dichos organismos realicen el registro de manera directa, plazo que no podrá ser mayor a 6 meses contados a partir de la expedición del presente decreto ley prorrogables por 3 meses más.

Para todos los efectos legales, el registro en el RUNT hará las veces de habilitación.

la Ley 769 de 2002, modificado por la Ley 1383 de 2010, el Decreto Ley 19 de 2012³¹, el Decreto 2106 de 2019³² y el inciso tercero del artículo 8³³ de la Ley 1843 de 2017 en los procesos contravencionales y coactivos por infracciones a las normas de tránsito que se inicien por la imposición de comparendos y/o las audiencias de continuación que debieran surtirse por parte de la Secretaría de Tránsito y Transporte Departamental; y si bien es cierto el acto territorial no cita de manera directa el decreto 417 del 2020, si enuncia el decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 proferido durante el Estado de Excepción, 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 418 y 420 de 2020 que establecen medidas de orden público e instrucciones para el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas del territorio nacional; por tanto, es innegable que existe una coincidencia fáctica y teleológica entre las normas comparadas.

5.5.D. LA REALIDAD DE LOS MOTIVOS INVOCADOS EN EL ACTO A CONTROLAR: Los motivos tanto, de hecho -- como de derecho – de la Resolución 0022 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 de la Resolución 0022 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**,

³¹ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

³² Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

³³ Artículo 8º. Procedimiento ante la comisión de una contravención detectada por el sistema de ayudas tecnológicas, la autoridad de tránsito debe seguir el procedimiento que se describe a continuación: El envío se hará por correo y/o correo electrónico, en el primer caso a través de una empresa de correos legalmente constituida, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la validación del comparendo por parte de la autoridad, copia del comparendo y sus soportes al propietario del vehículo y a la empresa l a la cual se encuentra vinculado; este último caso, en el evento de que se trate l de un vehículo de servicio público, En el evento en que no sea posible identificar l al propietario del vehículo en la última dirección registrada en el RUNT, la autoridad deberá hacer el proceso de notificación por aviso de la orden de comparendo. Una vez allegada a la autoridad de tránsito del respectivo ente territorial donde se detectó la infracción con ayudas tecnológicas se le enviará al propietario del l vehículo la orden de comparendo y sus soportes en la que ordenará presentarse l ante la autoridad de tránsito competente dentro de los once (11) días hábiles l siguientes a la entrega del comparendo, contados a partir del recibo del l comparendo en la última dirección registrada por el propietario del vehículo en el i, el Registro Único Nacional de Tránsito, para el inicio del proceso contravencional, en los términos del Código Nacional de Tránsito.

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 inexecuibilidad 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 2020³⁴, 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 no queda duda de la simple lectura de las consideraciones del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo 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 Constitucional³⁵ 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, que se reanudaron el 16 de junio; en consecuencia, sin mayor esfuerzo argumentativo puede catalogarse como formal y materialmente legislativo, por lo que, al compararlo con la Resolución 0022 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 razonable 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 sólo 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

³⁴ <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>

³⁵ <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

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 de la Resolución 0022 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 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 administrativas y contravencionales de las Secretarías de Tránsito 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 acto controlado, establece que va desde su expedición -30 de marzo- hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentra ajustado con el **artículo 6° del DL 491**, el cual reglamenta que 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, contravencionales y cobros coactivos adelantados por las Secretarías de Tránsito Departamental se encuentra ajustada a derecho.

- **Artículo 2, 3, 4 de la Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020.**

“SEGUNDO: REMITIR copia de la presente resolución al Sistema Integrado de información sobre multas y sanciones por infracciones de tránsito-SIMIT- para lo pertinente a su labor.

TERCERO: DIFUNDIR la presente resolución a través de los medios de

difusión y comunicación de los que dispone la entidad.

CUARTO: PUBLICAR la presente resolución en la página web institucional y en cartelera.”

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 Administrativo³⁶. La publicidad de los actos administrativos de carácter general es la condición necesaria para su obligatoriedad, conforme lo dispone el artículo 65³⁷, así como el 66³⁸ 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

³⁶ 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 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.

³⁷ **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.

³⁸ **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.

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 la Secretaría de Tránsito y Transporte Departamental de Sucre, mediante la Resolución 0022 del 30 de marzo de 2020, guardan conexidad, consonancia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado, mediante el decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y del decreto legislativo 491 del 28 de marzo 2020 o y que las disposiciones del mentado acto 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 ajustada a derecho la Resolución N° 0022 del 30 de marzo de 2020 expedido por el señor HERMES ORLANDO MENDEZ TORRES, en su calidad de Secretario de Tránsito y Transporte Departamental de 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: NOTIFICAR personalmente la presente decisión al Secretario de Tránsito y Transporte Departamental de 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,



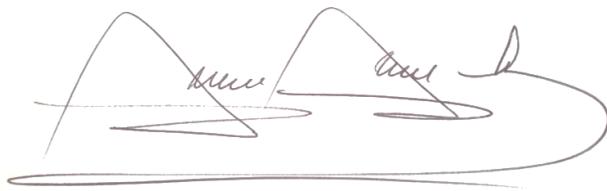
ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS