



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado : 81001 2339 000 2020 00065 00  
Solicitante : Municipio de Arauca  
Medio de control : Inmediato de legalidad  
Providencia : Sentencia de única instancia

Resuelve de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el asunto de la referencia, luego de adelantado el trámite procesal que corresponde a este medio de control especial ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

### ANTECEDENTES

1. Se recibió el Decreto 037 del 30 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Arauca, *"Por medio del cual se suspenden los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en la inspección de policía y se adoptan otras disposiciones"*, para efectuar su control inmediato de legalidad.

2. El 14 de abril de 2020 se admitió la solicitud de ejercer el control inmediato de legalidad; y se efectuaron las notificaciones, avisos, publicaciones, comunicaciones y traslados pertinentes.

3. En el proceso se recibieron las siguientes intervenciones:

3.1. El Municipio de Arauca, pide declarar la legalidad del Decreto 037 de 2020, y expone que *"La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. En ese sentido, advierte que el Decreto 0037 del 30 de marzo de 2020 Por medio del cual se suspende términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en la inspección de policía y se toman otras disposiciones, observando de esta manera que garantiza el debido proceso dentro de los procedimientos administrativos adelantados por la inspección de policía del Municipio de Arauca y se considera viable siendo de conocimiento general la imposibilidad de la ciudadanía acceder a medios tecnológicos lo que justifica la necesidad por parte de esta de suspender términos con el fin de proteger el derecho de audiencia y contradicción"*.<sup>1</sup>

3.2. La Inspección Municipal de Policía Permanente de Arauca manifiesta *"Que de acuerdo a lo descrito por el Decreto Legislativo 491 del 2020, el*

---

<sup>1</sup> Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.

*cual que 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”.*

**3.3.** *La Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- expresa que “el municipio de Arauca - Arauca, sí puede suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales de las inspecciones en inmediación de la calamidad pública, razón por la cual el alcalde del municipio de Arauca es competente para emitir el Decreto objeto de análisis y realizar la suspensión de términos de actuaciones administrativas y jurisdiccionales de las inspecciones de policía, de acuerdo al contenido en el mismo”, y al finalizar manifiesta que “Por lo tanto, es dable concluir que el decreto 0037 de 2020 emitido por el alcalde del municipio de Arauca, se expidió atendiendo los principios de constitucionalidad y legalidad; por ende, los entes territoriales, pueden en el marco de la declaración del estado de excepción suspender los términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”.*

**3.4.** *El Departamento de Arauca expuso respecto del artículo primero del Decreto 037 de 2020, que “No obstante, en cuanto al contenido del párrafo primero, al señalar el Alcalde que “El término para sustentar los recursos de apelación ante los inspectores de policía, por la imposición de medidas correctivas, establecidas en la ley 1801 de 2016 y el Decreto Legislativo 457 de 2020, impuestas por las autoridades de policía, mediante comparendos, se podrá hacer de inmediato (...). De manera presencial o por escrito **hasta el tercer día hábil siguiente** de haberse superado la emergencia sanitaria (...)”, este término está excediendo las competencias otorgadas en la norma, primero porque no está consignada en el procedimiento general y segundo está excediendo el plazo de vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020”, por lo cual considera que “el aparte del párrafo señalado estaría viciado por incompetencia material, dado que el señor Alcalde carece de las atribuciones que le permitan otorgar plazos, por fuera de los parámetros señalados por el Decreto 491 de 2020 y la Ley 1081 de 2016 y el término de vigencia consagrado en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020”.*

**3.5.** *El Ministerio Público expuso que el Decreto se ajusta a las exigencias formales y materiales, cumple con el principio de finalidad, está suficientemente motivado, y sus medidas son proporcionales y razonables y no implican limitaciones a los derechos fundamentales, lo encuentra de manera parcial ajustado al marco constitucional y legal, manifestó que “Finalmente, la suspensión ordenada no contiene criterios discriminatorios*

por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica, por lo anterior el decreto 0037 de 2020 supera el juicio de proporcionalidad y de no discriminación” y concluye que “En criterio del Ministerio Público el decreto 0037 de 2020, se encuentra ajustado al marco constitucional y legal conforme a las consideraciones expuestas, con excepción del aparte dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 1, que se considera contrario al ordenamiento jurídico”, por lo que así solicita declararlo al Tribunal Administrativo de Arauca.

#### 4. La norma jurídica que se analiza

El Decreto 037 de 2020, proferido por el Alcalde de Arauca el 30 de marzo de 2020, decidió:

**“Artículo 1°. SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en las inspecciones de policía, de acuerdo a los procesos que se adelantan y/o que surjan dentro de los actos administrativos conforme a la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y en concordancia con lo establecido por el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Parágrafo 1°: El término para sustentar los recursos de apelación ante los inspectores de policía, por la imposición de medidas correctivas, establecidas en la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Legislativo 457 de 2020, impuestas por las autoridades de policía, mediante comparendos, se podrá hacer de inmediato, de manera virtual al correo institucional [inspectoresdepolicia@arauca-arauca.gov.co](mailto:inspectoresdepolicia@arauca-arauca.gov.co). De manera presencial o por escrito hasta el tercer día hábil siguiente de haberse superado la emergencia sanitaria, decretada por el gobierno nacional.

Parágrafo 2°: 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 1801 de 2016.

**Artículo 2°. ESTABLÉZCANSE** los siguientes canales de atención para la prestación del servicio que adelantan las inspecciones de policía: i) correos electrónicos, [contactenos@arauca-arauca.gov.co](mailto:contactenos@arauca-arauca.gov.co), [inspectoresdepolicia@arauca-arauca.gov.co](mailto:inspectoresdepolicia@arauca-arauca.gov.co), ii) números de celular 3133772269, 3165445178, 3184321452.

Parágrafo: Las inspecciones de policía cuentan con disponibilidad de atención las 24 horas del día.

**Artículo 3°. VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de su expedición”.

#### CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la única instancia, procede la Sala de Decisión a resolver de fondo el presente proceso judicial especial.

## 1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Es ilegal el Decreto 037 de 2020, proferido por el Alcalde de Arauca?

## 2. Análisis de aspectos procedimentales

**2.1. Sentencia de fondo.** El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir el caso puesto a su consideración<sup>2</sup>.

**2.2.** El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para decidir, pues se trata de un medio de control que contempla el CPACA y con regla de competencia expresa (Artículos 136, 151.14, CPACA)<sup>3</sup>.

Al proceso le corresponde el trámite en única instancia (Artículo 151.14, CPACA); y la decisión se adopta por la Sala (Artículos 125, 185, CPACA).

## 3. Pruebas recaudadas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

- a. Decreto 037 de 2020, proferido por el Alcalde de Arauca.

## 4. El caso concreto

**4.1.** El Alcalde de Arauca expidió el Decreto 037 de 2020, y consideró que para las decisiones que adoptaba, estaba autorizado por el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica que adoptó el Presidente de República a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, y de manera específica por el Decreto Legislativo 491 de 2020.

## 4.2. Los estados de excepción y sus controles

**Consagración constitucional.** El Constituyente Primario estructura el ordenamiento jurídico con el anhelo supremo que su sociedad transite siempre por los senderos de la normalidad y la tranquilidad. Pero también sabe que sus gentes pueden padecer momentos de grave perturbación colectiva, ya de origen natural, ya por causa humana, por lo que de manera previsiva también plasma instrumentos de bifronte naturaleza, política y

<sup>2</sup> Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, dentro de ellos, los de jurisdicción, competencia, y sin nulidades u otros trámites por decidir.

<sup>3</sup> CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A; C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha; cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso. al mencionar C.C, es Código Civil, C. Cio. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan.

jurídica, para afrontarlos, instituyendo así los estados de excepción, que en nuestra Constitución Política se consagran en los artículos 212-215, como los de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública.

La Asamblea Constituyente de 1991 fue drástica al limitar estos estados de excepción, para impedir lo que se presentó con la Constitución Nacional de 1886 cuando se vivió en permanente abuso del estado de sitio; y se tuvo esa claridad correctiva a pesar que el mal uso de dicha figura fue lo que permitió su existencia, la de la Asamblea, prohibida de manera tajante en la Carta de entonces; de ahí que se restringe el tiempo de duración de los estados de excepción, excepto el de guerra exterior que por obvias razones durará hasta cuando logremos repeler el ataque o vencer al Estado que atacemos o nos derroten, y se prohíben decisiones como las de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales, interrumpir el normal funcionamiento de las ramas y órganos del poder público, y desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre otras restricciones que impuso.

**La concreción legislativa.** Así mismo, se establecieron varios controles judiciales –Además del político a cargo del Congreso Nacional- frente a las decisiones que se adopten bajo su amparo, ya se trate de las legislativas del Presidente de la República, por la Corte Constitucional (Decretos tanto de declaratoria del estado de excepción como de aquellos mediante los que haga uso de las atribuciones de que queda investido), y por la Jurisdicción Contencioso Administrativa sobre (i) Las medidas de carácter general, (ii) Dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) En desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción; en este caso, si las expiden entidades territoriales o nacionales pero a través de sus direcciones regionales, la competencia es del Tribunal Administrativo, y si emanan de autoridades nacionales es del Consejo de Estado (Artículos 214.6, y 215, parágrafo, C. Po; 20, Ley 137 de 1994 y 136, 151.14, 156, 185, CPACA), mediante el Control Inmediato de Legalidad (CIL).

**El precedente jurisprudencial.** La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, consagró que el Control Inmediato 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, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales. Y precisó en dicha sentencia: *"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".*

Sobre el control que ejerce, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias sentencias, dentro de ellas, las C-670 de 2015, C-802 de 2002.

El Consejo de Estado también se ha ocupado del tema, entre otras, a través de las siguientes providencias: M. P. Filemón Jiménez Ochoa, 11 de agosto de 2009, rad. 11001031500020090030400; M. P. Gerardo Arenas Monsalve, 31 de mayo de 2011, rad. 11001031500020100038800; M. P. Marta Nubia Velásquez Rico, 3 de abril de 2020. Rad. 11001031500020200954-00; M. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, 21 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01190-00; M. P. Ramiro Pazos Guerrero, 8 de mayo de 2020, rad. 11001031500020200146700; M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400.

De ellas y de lo que aporta la Sala, se pueden estructurar las siguientes características del Control Inmediato de Legalidad:

- Es un proceso de *carácter jurisdiccional,*
- *Integral,*
- *Autónomo,*
- *Inmediato y automático u oficioso,*
- *No es dable inadmitir la decisión administrativa recibida por el Juez del Control, para propiciar que la autoridad remitente subsane, corrija o la ajuste a los requisitos que permitan asumir su conocimiento,*
- *El Juez del Control Inmediato de Legalidad no puede extender su interpretación a aspectos no plasmados en la decisión por la autoridad administrativa o no queridos por esta; debe saber que no es coadministrador,*
- *La sentencia de fondo que se profiera es oponible a todos (erga omnes), pero solo hace tránsito a cosa juzgada relativa,*
- *El trámite del proceso no impide la ejecución de la decisión administrativa,*
- *Admite la intervención pública,*

- *La inexequibilidad del Decreto Legislativo que se invocó para expedirla, no sustrae ni impide la decisión judicial, pues mientras estuvo vigente, la actuación administrativa surtió efectos jurídicos,*
- *La construcción del análisis jurídico es carga especial de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y*
- *Proceden las causales de nulidad ordinarias del CPACA.*

#### **4.3. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 037 DE 2020**

Este aspecto se analizó en el auto admisorio del Control Inmediato de Legalidad frente al decreto que se estudia. Se estableció que este proceso se instituyó (Artículo 136, CPACA) para que la Jurisdicción Contencioso Administrativa revise si se ajustan al ordenamiento jurídico (i) Las medidas de carácter general, (ii) Dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) En desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción y se encontró que *"El Decreto 0037 de 2020 cumple los tres requisitos, pues adopta medidas de carácter general, en ejercicio de la función administrativa, e invoca en su motivación y resuelve en la parte decisoria, circunstancias relativas al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020. De manera específica, el acto administrativo municipal se expidió en aplicación del Decreto Legislativo 491 de 2020, para la suspensión de términos en la Inspección de Policía"* durante el estado de excepción.

La Sala corrobora y ratifica que los requisitos referidos a la competencia y la forma fueron cumplidos al expedirse el Decreto que se controla, pues además de los tres del artículo 136, CPACA, fue proferido por una autoridad territorial, en cabeza del Jefe de la entidad, el Alcalde del Municipio de Arauca, y contiene a pesar que los actos administrativos no están sometidos a formalidad alguna –Distinto a las sentencias, providencias disciplinarias y fiscales, Leyes, entre otras decisiones estatales que sí la exigen-, sus datos mínimos de identificación, número, fecha de expedición, fundamento normativo que lo autoriza, motivación y parte resolutive.

#### **4.4. EXAMEN MATERIAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

En este aspecto, *"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)". M. P. Oswaldo Giraldo López, 31 de marzo de 2020, rad. 11001031500020200095800.*

El Decreto 037 de 2020 proferido por el Alcalde de Arauca, se ajusta a las exigencias de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", dentro de los cuales el de Emergencia Económica, Social y Ecológica está permitido en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 215 de la C. Po.

En efecto, se expidió dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Artículo 1) que declaró el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020 y dentro de sus 30 días de vigencia, no se observa que transgreda el artículo 93 de la Constitución Política ni alguno de los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia (Artículo 3), ni alguno de los derechos intangibles que establecen los artículos 4 y 5. De igual forma, no suspende las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, ni restringe la garantía de la libre y pacífica actividad política, como tampoco limita el ejercicio de algún derecho no intangible, ni afecta el núcleo esencial de alguno de estos o de uno fundamental ni la vigencia del estado de derecho (Artículos 6 y 7), se cumplen los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, y motivación de incompatibilidad (Artículo 9).

Así mismo, las medidas adoptadas están directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos y a la necesidad que condujo a su declaratoria (Artículos 10 y 11), se encuentra proporcional con los hechos que trata de conjurar y no entrañan discriminación alguna (Artículos 13 y 14), no adopta las prohibiciones del artículo 15, no reproduce algún acto administrativo anulado o suspendido (Artículo 19), el decreto se refiere a materia que tiene relación directa y específica con el estado de excepción pues adopta medidas establecidas por el Presidente de la República en los Decretos 417 y 491 de 2020 (Artículo 47), no se desmejoran los derechos sociales de los trabajadores (Artículo 50), y no obstaculiza el cumplimiento de las medidas legislativas de excepción ni se extralimita el Alcalde en su ejercicio (Artículo 53).

También hay concordancia material –Si bien parcial, en aspecto que más adelante se analiza- entre el Decreto 037 de 2020 de la Alcaldía de Arauca, y los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020, normas jurídicas con fuerza de Ley que dieron origen a su expedición y que le sirvieron de fundamento jurídico inmediato.

En efecto, mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, teniendo como una de sus justificaciones *"Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país"*, al tiempo que ya preveía *"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 con igual 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 que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, (...)"*.

Por su parte, a través del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, se dictaron *"medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades 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"*.

Se consideró *"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 es necesario*

*tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales”, “Que, de igual manera, se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado”.*

Con dicha motivación, se dispusieron reglas para todos los organismos y entidades del Estado, con el 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, y se regularon de manera específica, asuntos como la prestación de los servicios a cargo de las autoridades, la notificación o comunicación de actos administrativos, la ampliación de términos para atender las peticiones, la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, el reconocimiento y pago en materia pensional.

También se fijaron reglas para la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias, las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación, la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales, las firmas de los actos, providencias y decisiones, las reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público, la facultad para ampliar el periodo institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado, el aplazamiento de los procesos de selección en curso, la prestación de servicios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, las actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, los contratos de prestación de servicios administrativos y los reportes a las aseguradoras de riesgos laborales.

En aplicación de los dos decretos legislativos invocados, en el Decreto 037 de 2020 se decidió “**SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en las inspecciones de policía, de acuerdo a los procesos que se adelantan y/o que surjan dentro de los actos administrativos conforme a la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y en concordancia con lo establecido por el Decreto Legislativo 491 de 2020” y de manera consecuencial resolvió sobre el término para sustentar los recursos de apelación ante los inspectores de policía, y que

hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley 1801 de 2016 (Artículo 1o), estableció canales de atención para la prestación del servicio que adelantan las inspecciones de policía y que ellas cuentan con disponibilidad de atención las 24 horas del día (Artículo 2o) y consagró que el decreto regiría a partir de la fecha de su publicación (Artículo 3o).

De la confrontación entre el decreto municipal y los decretos legislativos, se establece que el Alcalde de Arauca solo tomó de estos, especialmente del 491 de 2020, la autorización para suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en las inspecciones de policía. Pero el Jefe de la entidad territorial no aplicó a nivel municipal, lo que le era jurídicamente permitido omitir pues algunas disposiciones proceden en forma directa por la expresa decisión presidencial como la ampliación de términos para atender las peticiones, unas no son de competencia del Alcalde como los servicios de arbitraje y conciliación, y otras las podría adoptar mediante otro acto administrativo distinto como la de ejercer la facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado de carácter municipal.

De manera que el Alcalde de Arauca acogió en parte, el Decreto Legislativo 491 de 2020, con lo cual en los artículos primero –Parcialmente- y segundo, del acto administrativo que se analiza, esto es, el Decreto 037 de 2020, se expidió y concretó una decisión legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y precisó en algunos temas a través del Decreto Legislativo 491 de 2020. Es así, por cuanto el artículo primero adopta la suspensión de términos de las actuaciones en la Inspección de Policía y de la caducidad, la prescripción y la firmeza que se le facultó en el artículo sexto del Decreto Legislativo 491 de 2020, y en ese mismo artículo y en el segundo, establece canales oficiales de comunicación, que le exigió el artículo tercero de este mismo decreto legislativo.

En consecuencia, se establece que el Decreto 037 de 2020, expedido por el Alcalde de Arauca, excepto el párrafo 1º del artículo primero, -Se analiza adelante- se ajusta a la norma constitucional (Artículo 215) que consagra el actual estado de excepción que vive el país, así como a la normativa legal que lo rige (Ley 137 de 1994) y a los decretos legislativos que invocó (Decretos 417 y 491 de 2020), es decir, es conexo y está conforme con las normas superiores que corresponden; y acorde con la realidad de los motivos que dieron lugar al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues concreta la labor del Municipio de Arauca en unas de sus dependencias, las Inspecciones de Policía, en este tiempo de anormalidad, para garantizar los derechos de sus usuarios y la salud de sus servidores públicos, ante la pandemia del Coronavirus COVID-19 que recorre todo el mundo, y a cuya presencia no escapa Colombia, conforme con las atribuciones y competencias de la entidad.

De ahí que como lo ha definido el Consejo de Estado (M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 11 de mayo de 2020, rad. 1100103150002020-0094400), aquí también se determina que la decisión contenida en el Decreto 037 de 2020 de la Alcaldía de Arauca –Excepto el parágrafo 1º del artículo primero–, “*resulta idónea, necesaria y proporcional con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Como se demostró, se observa una especial correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo*”.

De manera adicional, aquí es importante destacar que se deben tener presente dos conceptos diferentes, si bien ambos surgen como consecuencia de la pandemia del covid-19 y se superponen en el tiempo: Uno es la **Emergencia Sanitaria**, de mera naturaleza administrativa, que declaró el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020 a través de la Resolución 385 de 2020 y se extiende hasta el 30 de mayo de este año, con la anunciada posibilidad de prórroga hasta septiembre venidero; y otro es el **Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica**, de estirpe constitucional y legislativa, que declaró el Presidente de la República, mediante los Decretos 417 (17 de marzo) y 637 (6 de mayo) de 2020, cada uno por 30 días calendario. Por lo tanto, los servidores públicos en este tiempo especial, deben tener en cuenta estas dos figuras jurídicas, muy diferentes en sus fuentes normativas, competencias, facultades que otorgan, controles y duración.

De otra parte y como se ha podido advertir en las consideraciones precedentes y bien lo anotaron en sus escritos el Departamento de Arauca y el Agente del Ministerio Público ante el Tribunal Administrativo de Arauca, el parágrafo 1º del artículo primero del Decreto 037 de 2020 proferido por el Alcalde de Arauca, amerita un análisis especial y específico para determinar si es ilegal. La entidad interviniente señalada y el Ministerio Público piden que dicho parágrafo se declare ilegal.

En el artículo primero, el Alcalde de Arauca dispuso: “**Parágrafo 1º:** *El término para sustentar los recursos de apelación ante los inspectores de policía, por la imposición de medidas correctivas, establecidas en la Ley 1801 de 2016 y el Decreto Legislativo 457 de 2020, impuestas por las autoridades de policía, mediante comparendos, se podrá hacer de inmediato, de manera virtual al correo institucional [inspectoresdepolicia@arauca-arauca.gov.co](mailto:inspectoresdepolicia@arauca-arauca.gov.co). De manera presencial o por escrito hasta el tercer día hábil siguiente de haberse superado la emergencia sanitaria, decretada por el gobierno nacional*”.

La Sala encuentra que en efecto, la expresión “*hasta el tercer día hábil siguiente de haberse superado la emergencia sanitaria*” de dicho parágrafo, excede las prescripciones de los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020, que son el fundamento del Decreto 037 de 2020 del Alcalde de Arauca,

pues ninguno de aquellos contiene una disposición en dicho sentido ni autoriza a las autoridades territoriales para que la adopten.

Así, el Decreto Legislativo 491 de 2020 consagra en el artículo 4, la *"Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. (...) La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración"* y en el artículo 5, la *"Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011"*, con lo que ninguna de estas decisiones autoriza la del Decreto 037 de 2020 que se analiza en esta parte de la sentencia.

De igual forma, el artículo sexto del Decreto 491 de 2020 consagra la *"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"*.

En este caso, el Alcalde de Arauca decidió suspender todas las actuaciones administrativas o jurisdiccionales de las Inspecciones de Policía de Arauca, por lo tanto tendrán aplicación las subsiguientes y consecuenciales disposiciones del citado artículo sexto del Decreto Legislativo 491 de 2020, en cuanto a que *"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"* y también que *"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"*. Resaltado fuera del texto original.

Significa lo anterior, que en ninguna parte los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020 modificaron los términos para sustentar el recurso de apelación de la Ley 1801 de 2016, ni otorgaron facultades a las entidades territoriales para establecer plazos en los procesos a cargo de los Inspectores de Policía o en las actuaciones administrativas de las autoridades de Policía. De ahí que el término de tres días que pretende habilitar el Alcalde de Arauca es ilegal, por cuanto no tiene competencia para fijarlo. Como tampoco puede establecer que se reinicia algún término

para sustentar recursos de apelación ante los inspectores de policía cuyo plazo ya hubiera comenzado a correr, que es lo que resulta al prescribir de manera general que se otorga uno *"hasta el tercer día hábil siguiente de haberse superado la emergencia sanitaria"*. Así, si en algún trámite ante las Inspecciones de Policía a la fecha de expedición del Decreto 037 de 2020 (30 de marzo de este año), en alguna actuación administrativa o jurisdiccional ya habían transcurrido algunos días para la sustentación del recurso de apelación, al reanudarse el respectivo procedimiento solo se tendrán en cuenta los días faltantes según lo que consagre en cada caso la Ley 1801 de 2016.

Sobra agregar que en la Ley 1801 de 2016 existen términos referidos al recurso de apelación que otorgan tiempos distinto al de los tres días que pretende fijar el Decreto 037 de 2020; como para señalar uno solo, el de dos días para sustentarlo que prescribe el numeral cuarto del artículo 223, dentro del trámite del proceso verbal abreviado, el cual por competencia escapa a la aspiración legisladora del Alcalde de Arauca para cambiarlo.

A lo anterior se agrega que el Decreto 457 de 2020 que cita el mencionado párrafo del acto administrativo municipal, no lo respalda en algo; no solo porque la disposición presidencial no adoptó ninguna medida en torno a suspensión de actuaciones o términos administrativos o jurisdiccionales o de firmeza en alguno de sus procedimientos, pues se refirió a aislamiento (Artículo 1), a la ejecución y garantías de dicha medida y sus excepciones (Artículos 2 y 3), a la movilidad (Artículo 4), a la suspensión del transporte doméstico por vía aérea (Artículo 5), a la prohibición de consumo de bebidas embriagantes (Artículo 6), a la inobservancia de las medidas (Artículo 7) y a su vigencia (Artículo 8), sino porque también y contrario a lo que señala el Alcalde, el Decreto 457 de 2020 no tiene la naturaleza jurídica de ser Legislativo, pues no fue expedido por el Presidente de la República en uso de sus competencias del estado de excepción, (i) ya que no lo invoca (Aduce son las facultades del *"numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016"*; y no el artículo 215 de la Carta ni el Decreto 417 de 2020 que lo declaró), y carece del requisito de estar suscrito por todos los ministros, ni (ii) Tampoco desarrolla alguno de sus decretos legislativos, pues se ampara es en otra normativa distinta, ordinaria y reglamentaria, a la del estado de excepción actual.

De ahí que dicha disposición municipal carece de respaldo normativo y por ello parte del párrafo 1º del artículo primero del Decreto 037 de 2020 debe desaparecer del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, ante el problema jurídico que se planteó, se responde que es legal el Decreto 037 de 2020, proferido por el Alcalde de Arauca, excepto la expresión *"hasta el tercer día hábil siguiente de haberse superado la emergencia sanitaria"* del párrafo 1º de su artículo primero que es ilegal.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO. DECLARAR** legal el Decreto 037 de 2020, proferido por el Alcalde de Arauca, **EXCEPTO** la expresión "hasta el tercer día hábil siguiente de haberse superado la emergencia sanitaria" del parágrafo 1º de su artículo primero, que se declara nula por ser ilegal.

**SEGUNDO. ORDENAR** que por Secretaría, se notifique esta providencia al Alcalde de Arauca y al Agente del Ministerio Público. Y se le comunique a los intervinientes en el proceso.

**TERCERO. ORDENAR** que se publique esta sentencia en la página web de la Rama Judicial ([www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)); y en la del Municipio de Arauca, lo cual ordenará el Alcalde Municipal.

**CUARTO. ORDENAR** que en firme la decisión, se archive el expediente, previo el registro y las anotaciones pertinentes.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Magistrado

**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**

Magistrada

**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada