



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

Sincelejo, veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2020-00226-00
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE MORROA - SUCRE
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEL DECRETO No. 072 DEL 26 DE MAYO
DE 2020

De conformidad a lo consagrado en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136, 151 numeral 14, 185 del CPACA, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, a ejercer el control de legalidad respecto del Decreto No. 072 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, *“Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante el Decreto Legislativo No. 683 de mayo 21 de 2020”*.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto objeto de control de legalidad.

El Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, expidió el Decreto No. 072 de fecha 26 de mayo de 2020, el cual es del siguiente tenor:

“DECRETO No. 072
(Mayo 26 de 2020)

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS IMPARTIDAS
MEDIANTE EL DECRETO LEGISLATIVO NO 683 DE MAYO 21 DE 2020”**

*El Alcalde del Municipio de Morroa en uso de sus atribuciones
Constitucionales, Legales y Reglamentarias, y...*

CONSIDERANDO

*Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política,
las autoridades de la República están instituidas para proteger a
todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra,*

bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto No 689 de mayo 22 de 2020, por medio del cual se prorrogó la vigencia del Decreto 636 de mayo 06 de 2020.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 305 y 5 del artículo 315 de la Constitución Política, los gobernadores y alcaldes, respectivamente, tienen el deber de presentar oportunamente a la respectiva asamblea departamental o concejo municipal y distrital, según corresponda, los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social.

Que de conformidad con el numeral 3 del artículo 300 y 2 del artículo 313 de la Constitución Política, le corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social.

Que el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución Política, dispone que:

"La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución".

Que el artículo 39 de la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", establece el procedimiento que debe surtirse al interior del ente territorial para la elaboración de los proyectos de los Planes de Desarrollo Territoriales.

Que así mismo, el artículo 40 de la Ley 152 de 1994, determina lo siguiente:

"Artículo 40. Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o

Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo Gobernador o Alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente Asamblea o Concejo. [...]"

Que el artículo 44 de la mencionada Ley 152 de 1994 establece que en los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversión, y que las asambleas y concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes de Desarrollo Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

Que el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República mediante comunicación conjunta D.P 052 del 4 de mayo de 2020, dirigida al Director del Departamento Nacional de Planeación, presentaron una serie de consideraciones sobre el cumplimiento de las exigencias para el trámite de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, en los siguientes términos:

"[...] en el contexto actual los mandatarios locales han tenido problemas para estructurar, socializar el proyecto de plan y para presentarlo al órgano deliberativo dentro de los plazos legales. De igual forma, la tramitación ante asambleas departamentales y concejos distritales y municipales, se prevé tenga dificultades similares, las cuales tienen relación directa con la crisis derivada del Covid-19 y las medidas que se han tomado para evitar el contagio. Ciertamente, en un contexto de aislamiento social es razonable que las prioridades, en términos de política pública y participación ciudadana, se modifiquen sustancialmente. Es necesario contemplar y aplicar alternativas que permitan superar este impase legal y faciliten, en la medida posible, la participación ciudadana, así como minimicen los eventuales riesgos jurídicos en relación con la adopción de los planes de desarrollo territoriales PDT. Para este efecto, se sugiere al Gobierno Nacional evaluar un programa especial de acompañamiento al proceso de planeación territorial que considere entre otras, las siguientes alternativas: [...].

Del mismo modo, se sugiere evaluar la posibilidad de definir un término adicional para la aprobación final de dichos planes. [...]"

Que el período constitucional 2020 - 2023 de los alcaldes y gobernadores se inició el 01 de enero de 2020 y conforme con los plazos dispuestos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994, los Planes de Desarrollo Territoriales debían ser sometidos a consideración de la asamblea o concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde, es decir, a más tardar el 30 de abril de 2020. Así mismo, las asambleas y concejos tienen un (1) mes a partir de su presentación para decidir sobre los planes de desarrollo, es decir, hasta el 31 de mayo de 2020.

Que por las razones expuestas, resulta necesario, pertinente y proporcional la adopción de una medida excepcional y transitoria tendiente a establecer un nuevo plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales, y ampliar el término para la aprobación de estos previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 solamente en caso de que los gobernadores y alcaldes hagan uso del plazo extraordinario, y la elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de que tratan los artículos 201 y 205 de la ley 1801 de 2016, con el fin de contar con el tiempo necesario para elaborar, aprobar y adoptar estos instrumentos.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar el Decreto Legislativo No 683 de Mayo 21 de 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS CON LA APROBACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL 2020 - 2023, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA".

ARTÍCULO SEGUNDO: AJUSTES DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES EN TRÁMITE: El Plan de Desarrollo Territorial para el periodo constitucional 2020 - 2023 presentado ante el Honorable Concejo Municipal de Morroa el día 30 de abril de 2020, podrá ser objeto de modificaciones por parte del Alcalde con motivo de los efectos derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 hasta el día 15 de Junio de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: APROBACIÓN EXCEPCIONAL DEL PLAN DE DESARROLLO: En virtud del artículo anterior, el Honorable Concejo Municipal de Morroa, deberá decidir sobre el Plan de Desarrollo para el período constitucional 2020 - 2023, hasta el 15 de julio de 2020. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, se convocará a sesiones extraordinarias a la Honorable Corporación. Si transcurre el lapso atrás referenciado sin adoptar el Plan de Desarrollo, se adoptará mediante Decreto.

ARTÍCULO CUARTO: PLAZOS EXCEPCIONALES PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES INTEGRALES DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA: Con ocasión al artículo anterior, se podrá adoptar el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 - 2023, el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO QUINTO: Comuníquese el presente Decreto al Honorable Presidente del Concejo Municipal de Morroa, para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición

ARTÍCULO SÉPTIMO: Publíquese el presente Decreto en la página web de la Alcaldía del Municipio de Morroa – Sucre.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Morroa – Sucre, a los Veintiséis (26) días del mes de Mayo del año Dos Mil Veinte (2020).

TONIO FRANCISCO OLMOS NAVAS
Alcalde Municipal “(Firmado)”

1.2. Actuación procesal.

El día 5 de junio de 2020, la Alcaldía del Municipio de Morroa, Sucre, envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre, el Decreto No. 072 de fecha 26 de mayo de la misma anualidad, para que se le imprimiera el trámite de rigor - control inmediato de legalidad, conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por reparto realizado el mismo día 5 de junio de 2020, el asunto le correspondió al Despacho del suscrito Magistrado Ponente, como sustanciador, para el trámite de rigor.

Mediante auto de fecha 8 de junio de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 072 de fecha 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde de Morroa Sucre.

La anterior providencia fue notificada personalmente el día 9 de junio de 2020, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. También fue notificada por estado electrónico, al Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre.

Según constancia secretarial el día 9 de junio de 2020, se publicó un aviso en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo de Sucre, indicándose la existencia del presente proceso. El aviso fue fijado por diez (10) días, término durante el cual, no hubo intervención de la ciudadanía defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control (Num. 2 del art. 186 del CPACA).

En la misma providencia que avocó, se ordenó como prueba la copia de todos los actos administrativos que antecedieron al acto objeto de control; y en atención a ello, el Alcalde Municipal de Morroa, Sucre, mediante oficio de fecha 16 de junio de 2020, informó que *"... respecto de los trámites que antecedieron al acto sujeto de control de legalidad Decreto N° 072 del 26 de Mayo de 2020, en el presente asunto estimamos que no existió ningún trámite previo, sin embargo podemos señalar que el mismo se expidió en virtud del Decreto Legislativo 683 de 21 de mayo de 2020"* (Sic).

Dentro del término concedido, el Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, no rindió concepto.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151-14 y 185 inciso 1° de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Sucre, es competente para conocer en fallo, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, proferidos por las autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el estado de excepción.

2.2. Del control inmediato de legalidad.

La Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que recae sobre los actos de la administración que los desarrollan, control en el cual se encuentra inmerso, desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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 Excepción¹.

Así, el artículo 215 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Tal declaratoria, se podrá hacer por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En relación con 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, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

“Artículo 20. Control 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 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”.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011³, desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: Ministerio de la Protección Social.

² “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

³ **“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

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Se trata de un control oficioso, que no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto.

También se ha entendido, que dicho control es "inmediato", porque una vez se expide la norma, la respectiva autoridad debe remitirla a la jurisdicción contenciosa administrativa para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Así mismo, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz, con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales⁴.

La atribución de competencia para el control inmediato de legalidad, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dependiendo de la autoridad que expide la respectiva medida. Así, los actos expedidos por autoridades del orden nacional serán conocidos por el Consejo de Estado y aquellos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, serán de competencia del Tribunal Administrativo correspondiente.

En efecto, frente a tal competencia, el CPACA dispone en su artículo 151, numeral 14⁵, que la misma se encuentra en cabeza de los Tribunales Administrativos en única instancia, en relación de los actos administrativos que sean dictados por los entes territoriales del orden departamental y municipal.

expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento".

⁴ Sentencia C-179/94.

⁵ **"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".

Ahora bien, frente a las **características del control inmediato de legalidad**, el Consejo de Estado ha señalado entre otras, *su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”*⁶.

En relación a tales rasgos característicos del control inmediato, la jurisprudencia de la citada Corporación ha resaltado⁷:

“(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo; sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. Doctor Gerardo Arenas Monsalve; número único de radicación 110010315000201000388-00.

⁷ *Ibidem*.

Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" -artículo 20 de la Ley 137 de 1994-; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que:

"el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: "inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal".

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona";

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático -la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de

contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión.

(...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción,..."

Respecto del **trámite del control inmediato de legalidad de los actos**, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 185 dispone:

“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 antecederon 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".

2.3. Caso concreto.

En el presente asunto se somete a examen de control de legalidad al **Decreto No. 072 de fecha 26 de mayo de 2020**, "Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante el Decreto Legislativo No. 683 de mayo 21 de 2020", expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre.

En cuanto al control inmediato de legalidad del acto municipal que se analiza, se debe verificar lo relativo a la "competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción"⁸ y la procedencia misma del control.

-. Cumplimiento de los requisitos de forma.

En el presente caso, se tiene la decisión adoptada por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, cumple con la formalidad de hacerse mediante acto administrativo motivado - Decreto No. 072 del 26 de mayo de 2020-, en el que se exponen las razones de la adopción del Decreto Nacional No. 683 del 21 de mayo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

También, se advierte que el decreto estudiado es identificable, en tanto, le fue señalado el número (072), la fecha (26 de mayo de 2020), la identificación de las facultades que permiten su expedición (constitucionales y legales), las consideraciones que lo sustentan y la parte resolutive con su debida articulación.

Dicho decreto, está suscrito por Tonio Francisco Olmos Navas, en calidad de Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre; cargo que ostenta actualmente conforme lo certificado por el Secretario del Interior Municipal.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple con los requisitos de forma, que deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

- Cumplimiento de los requisitos de fondo.

De la competencia para proferir el acto objeto de control.

El Decreto No. 072 de fecha 26 de mayo de 2020, fue expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, bajo la vigencia del Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*” y del Decreto Nacional 683 del 21 de mayo de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

Así mismo, conforme el artículo 315 de la Constitución Política, a los Alcaldes le fueron establecidas ciertas atribuciones, como por ejemplo la de “5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras*

públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.”.

Y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, *“Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo”.* Además de las funciones que se le establecen dicha norma, en relación con el concejo, el orden público, la Nación, el departamento y las autoridades jurisdiccionales, la Administración Municipal, la ciudadanía, la Prosperidad Integral de su región y la de Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal y adelantar su respectiva ejecución.

Igualmente, según el artículo 93 de la Ley 136 de 1994, *“El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias”.*

Conforme lo anterior, el acto examinado fue expedido por la autoridad pública investida de competencia, por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Objeto del Decreto No. 072 de fecha 26 de mayo de 2020 y su conexidad con los decretos proferidos en el marco del Estado de Emergencia.

Se debe establecer si el decreto territorial sometido a control inmediato de legalidad (Decreto No. 072 del 26 de mayo de 2020), tiene fundamento constitucional y guarda relación directa con el Estado de Emergencia, declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020 y el Decreto Legislativo No. 683 del 21 de mayo de 2020.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, debido al crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes

originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19. Dentro de los presupuesto facticos del decreto nacional, se citan los siguientes apartes:

"1. PRESUPUESTO FÁCTICO.

/.../ Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

/.../ Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de 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.

Que ante la insuficiencia de las medidas ordinarias y la sobreviniencia e imprevisibilidad de la situación originada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, el presidente de la República, en compañía de los ministros del despacho, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el decreto 417 de 2020, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

/.../ Que el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas consecuentes eran en esa fecha, y continúan siendo, altamente inciertas, de tal forma que resultaba imposible preveer con precisión la duración exacta del confinamiento necesario para enfrentar el desafío y proteger la vida de los colombianos.

Que el elevado grado de incertidumbre en materia de la trayectoria apropiada para la política de salud pública acarrea una incertidumbre paralela y simétrica en materia de los costos económicos y sociales derivados de dicha trayectoria.

/.../ Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de seguir continuando su actividad comercial e industrial y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativo en la actividad económica del país.

Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector turismo o el de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas.

/.../Que lo anterior evidencia al menos tres aspectos absolutamente significativos, novedosos, impensables e irresistibles: a) Una disminución nunca antes vista del Producto Interno Bruto en Colombia; b) la necesidad ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la nación y en consecuencia un mayor déficit fiscal y c) una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el comportamiento económico del país.

/.../ Que estos hechos notorios e irresistibles para todos los habitantes del territorio nacional dan cuenta del creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población.

Que de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía. Lo anterior, aun cuando en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante decreto 417 de 2020, se tomaron medidas tendientes a fortalecer y apoyar a las grandes, medianas y pequeñas empresas con el fin de lograr la estabilidad de los empleos, así como a los trabajadores formales e informales en el país.

Que es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación nunca antes vista en su historia que ha generado unos hechos inesperados e inusuales mucho más graves de lo razonablemente previsibles que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional y las que fueron tomadas de manera extraordinaria en el Decreto 417 de 2020, toda vez que la extensión del aislamiento obligatorio ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, por lo que todo lo anterior evidencia que el presente decreto declarativo de emergencia cumple de manera suficiente el primer elemento fáctico de estudio por parte de la Corte Constitucional.

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que si bien es cierto que en la motivación del decreto 417 de 2020 se hizo un exhaustivo análisis de la gravedad de la situación que ha generado la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 tanto desde el punto de vista de salud pública, como de los efectos económicos que ello comporta, también lo es que la realidad observada luego de dos meses de estar enfrentando esta situación con todas las herramientas constitucionales y legales -ordinarias y extraordinarias otorgadas en la primera declaratoria de emergencia- los efectos a la fecha han sido mucho más gravosos de lo que inicialmente se podía prever. En efecto, la duración del aislamiento preventivo obligatorio y con ello la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva.

Que, igualmente, la limitación de la realización de las pruebas del nuevo coronavirus Covid19 debido a la dificultad para la adquisición de los reactivos por la alta demanda mundial y la prohibición de su exportación por los distintos países debido a su necesidad, dificulta tener un acierto más exacto respecto al número de contagiados con el nuevo coronavirus Covid-19, lo que deviene además en la consecuente postergación del aislamiento obligatorio, que como se indicó agrava la situación laboral de los trabajadores.

Que una de las principales medidas que se han adoptado, es la de decretar un aislamiento preventivo obligatorio, el cual, obviamente, ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país.

Que todo lo anterior, ineludiblemente deviene en una Crisis laboral impensable e inimaginable, ya que si bien se establecieron ayudas y mecanismos para apoyar el teletrabajo y otras medidas, muchas empresas no han podido desarrollar sus funciones a cabalidad o sólo las han desarrollado de manera limitada lo que ha traído consigo los índices de desempleo más altos de la última década, el cierre parcial o total de grandes, medianas y pequeñas empresas, la disminución de los recursos dispuestos para apoyar a las mismas y a los trabajadores formales e informales y así mitigar la crisis del nuevo coronavirus Covid-19, lo que evidencia el aumento de las necesidades de apoyo financiero por parte del Estado.

/.../ Que el aislamiento preventivo obligatorio y el cese de la vida social, mientras se conozca la vacuna en contra del nuevo coronavirus Covid-19 o se establezca un manejo farmacológico, aún a pesar de las medidas legislativas adoptadas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas, así como a los colombianos ha generado una crisis laboral grave, inminente que afecta gravemente al país, reportándose la tasa más alta de desempleo de la última década, lo que deviene en una recesión económica

pormenorizada y generalizada a todos los colombianos en mayor o menor medida.

Que la caída en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos, genera un efecto directo en los recursos de inversión de las entidades territoriales. Según el presupuesto de regalías para el bienio 2019-2020, este sector aportaría más de 24 billones de pesos. En consecuencia, la situación descrita "anteriormente frente a este sector ha generado un deterioro en la situación fiscal y económica de las regiones, especialmente frente a la importante necesidad de recursos que requerirán para hacer frente a la pandemia del nuevo coronavirus COVID -19 y para mitigar el impacto de sus consecuencias.

Que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación.

Que los hechos descritos anteriormente, así como su gravedad expresada ampliamente, impactan económica y socialmente a la mayoría de la población colombiana.

Que los efectos graves e inesperados de esta crisis, que empeora constantemente, han lesionado de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva.

Que es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

/.../

Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis;

Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan.

/.../ Que se le debe permitir a las entidades territoriales la posibilidad de mayores plazos para la aprobación de sus planes de desarrollo territorial, así como de efectuar una actualización y racionalización de los mismos una vez superada la pandemia;

/.../

Que en mérito de lo expuesto

DECRETA:

Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá de las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

Como se advierte, el Gobierno Nacional, mediante el citado decreto 637 de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de su vigencia⁹, con el fin de enfrentar la pandemia del coronavirus COVID 19 y su propagación; disponiendo a su vez, una serie de medidas y autorizando la adopción de otras medidas adicionales consideradas como necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

La declaración de Estado de Emergencia autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En tal sentido, fue expedido por el Gobierno Nacional el **Decreto Legislativo Decreto No. 683 del 21 de mayo de 2020** *"Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, en el cual se estableció:

"/.../ Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 305 y 5 del artículo 315 de la Constitución Política, los gobernadores y alcaldes, respectivamente, tienen el deber de presentar oportunamente a la respectiva asamblea departamental o concejo municipal y distrital, según corresponda, los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social.

Que de conformidad con el numeral 3 del artículo 300 y 2 del artículo 313 de la Constitución Política, le corresponde a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social.

/.../ Que el período constitucional 2020 - 2023 de los alcaldes y gobernadores se inició el 01 de enero de 2020 y conforme con los plazos dispuestos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994, los Planes de Desarrollo Territoriales debían ser sometidos a consideración de la asamblea o concejo dentro de los primeros cuatro (4) meses del respectivo período del gobernador o alcalde, es decir, a más tardar el 30 de abril de 2020. Así mismo, las asambleas y concejos tienen un (1) mes a partir de su presentación para decidir sobre los planes de desarrollo, es decir, hasta el 31 de mayo de 2020.

⁹ Publicado en el Diario Oficial 51.306 del 6 de mayo de 2020.

El artículo 4º del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 dispuso "Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

/.../

Que dado que algunos municipios del país no pudieron terminar la fase de preparación de los Planes de Desarrollo Territorial, y otros que alcanzaron a presentar en debida forma estos planes pueden tener afectaciones en sus proyecciones económicas no por haber podido prever las consecuencias derivadas de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es menester, atendiendo a las afectaciones y consecuencias de las medidas adoptadas para prevenir y mitigar la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, en especial la restricción a la movilidad que retrasan y dificultan el desarrollo de estos procesos, otorgar un nuevo plazo excepcional para la presentación de los proyectos de Planes de Desarrollo Territoriales para los municipios que no alcanzaron a presentar en debido tiempo los PDT y terminen el proceso de preparación y planeación de estos planes, así como permitir a los gobernadores y alcaldes que hayan radicado sus respectivos proyectos de Planes de Desarrollo Territoriales.

Que puedan presentar nuevamente estos proyectos o presentar ajustes a los mismos, y permitir que dentro del mayor instrumento de planeación de los entes territoriales, se tengan en cuenta las consecuencias de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19

/.../

Que de acuerdo con lo anterior, es posible concluir que a 18 de mayo de 2020, es decir, faltando menos de 15 días calendario para que culmine el plazo de aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales en los términos del artículo 40 de la Ley 152 de 1994, solamente 5 municipios de un total de 1102 municipios en el territorio nacional y 1 departamento de un total de 32 departamentos en el país, han reportado la aprobación de sus Planes de Desarrollo Territorial por parte de las corporaciones públicas, lo que evidencia un bajísimo porcentaje de aprobación de los instrumentos de planeación de las entidades territoriales, ocasionado por las dificultades que tanto las asambleas como los concejos municipales y distritales han tenido para adecuar sus sesiones a las normas de orden público emitidas por el Gobierno nacional y los gobiernos locales y subsanar los inconvenientes de conectividad que se les hayan presentado.

Que otorgar un nuevo plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales y ampliar los plazos para la aprobación de los mismos tiene la finalidad de garantizar la debida preparación de los instrumentos de planeación y desarrollo de todos los municipios y departamentos del país, para que en el período 2020 - 2023 incluyan y contemplen acciones y estrategias para prevenir y mitigar los efectos económicos y sociales derivados de la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, plazos que se encuentran establecidos en la Ley 152 de 1994 por lo que es necesario modificarlos a través de decreto con fuerza ley.

/.../

Que pese a las instrucciones y recomendaciones emitidas a través de la Directiva Presidencial 02 de 2020, a las Circulares Externas CIR2020-21-DMI-1000, CIR2020-22-DMI1000 Y CIR2020-26-DMI-1 000 del Ministerio del Interior ya la medida adoptada en el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020... que permite a las asambleas y concejos realizar sesiones no presenciales y deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, estos órganos colegiados a la fecha han podido verse inmersos en algunas de las siguientes situaciones: (I) los Planes de Desarrollo Territoriales fueron presentados extemporáneamente, (ii) no se han podido reunir presencial ni virtualmente por dificultades de conectividad o por efectos directos del aislamiento preventivo obligatorio, (iii) se han presentados retrasos en el estudio y aprobación de los mismos por problemas de conectividad, no obstante estar adelantando reuniones virtuales o no presenciales, y (iv) no han dado inicio a las deliberaciones para la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales por no haber sido presentados estos por parte de los alcaldes o gobernadores.

Que si bien las asambleas y concejos, en condiciones normales cuentan con un (1) mes para aprobar los Planes de Desarrollo Territoriales, es pertinente y necesario tomando en consideración las situaciones descritas anteriormente, extender el término para la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales.

Que en virtud de los argumentos planteados los gobernadores y alcaldes tuvieron cuatro meses para elaborar, discutir, socializar y presentar sus Planes de Desarrollo Territoriales ante las respectivas corporaciones públicas, plazos que comenzaron a correr desde el 2 de enero de 2020 hasta el 30 de abril de 2020 y que en virtud de la pandemia derivada del nuevo Coronavirus COVID-19, el Gobierno nacional considera pertinente y razonable extender el plazo para la presentación con el fin de garantizar que los mandatarios locales tengan en cuenta las consecuencias derivadas de dicha pandemia en sus instrumentos de planeación.

Que de igual manera, resulta entonces necesario extender el plazo correspondiente a la aprobación de dichos planes para las corporaciones públicas debido a que los mismos deben tener en cuenta la situación derivada del nuevo Coronavirus COVID-19 y así mismo, este término adicional le permitirá tanto a las asambleas departamentales como a los concejos municipales y distritales adecuar sus sesiones a las normas de orden público y subsanar los inconvenientes de conectividad que se les hayan presentado.

De otra parte en la medida que la elaboración e implementación de los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se hace en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional y el Plan de Desarrollo Territorial, de conformidad con lo establecido en los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", es necesario extender igualmente el plazo de elaboración e implementación

de estos Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana de manera consecuente con la extensión de los plazos para la presentación y posterior aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales de que trata este decreto, pues en condiciones normales, los Planes de Desarrollo Territoriales se aprueban en los 5 primeros meses de los periodos de alcaldes y gobernadores, y al mes siguiente se vence el plazo para presentar los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana, razón por la cual se considera necesario extender dicho plazo, de acuerdo con los plazos excepcionales otorgados en este decreto en los que quedarán aprobados los Planes de Desarrollo Territoriales.

En este orden, en la medida que se extenderá el plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales y consecuentemente el plazo para su aprobación, resulta igualmente pertinente ampliar el plazo establecido en los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, para elaboración e implementación de los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

/.../ Que por las razones expuestas, resulta necesario, pertinente y proporcional la adopción de una medida excepcional y transitoria tendiente a establecer un nuevo plazo para la presentación de los Planes de Desarrollo Territoriales, y ampliar el término para la aprobación de estos previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica 152 de 1994 solamente en caso de que los gobernadores y alcaldes hagan uso del plazo extraordinario, y la elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de que tratan los artículos 201 y 205 de la ley 1801 de 2016, con el fin de contar con el tiempo necesario para elaborar, aprobar y adoptar estos instrumentos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Presentación excepcional de los Planes de Desarrollo Territoriales. Los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020 - 2023 que no fueron presentados oportunamente, se podrán someter por parte de los gobernadores y alcaldes a consideración de la respectiva asamblea o concejo hasta el día 15 de junio de 2020.

Artículo 2. Ajustes de los Planes de Desarrollo Territoriales en trámite. Los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023 presentados ante las respectivas asambleas y concejos al 30 de abril de 2020, podrán ser objeto de modificaciones por parte de los gobernadores y alcaldes con motivo de los efectos derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 hasta el 15 de junio de 2020.

Artículo 3. Aprobación excepcional de los Planes de Desarrollo Territoriales. Solamente si el gobernador o alcalde respectivo se acoge a alguno de los plazos previstos en los artículos precedentes, la asamblea o concejo deberá decidir sobre los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional

2020 - 2023, hasta el 15 de julio de 2020. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente asamblea o concejo. Si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto.

Artículo 4. Plazos excepcionales para la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Los alcaldes y gobernadores podrán adoptar los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 - 2023, el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial.

Artículo 5. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial”.

Tal como se advierte, el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 683 del 21 de mayo de 2020, adopta medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el período 2020-2023, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

A través de dicho decreto se extiende el plazo para la presentación, aprobación y modificación de los Planes de Desarrollo Territoriales (PDT) y se dispone que los que no fueron presentados oportunamente, se podrán someter por parte de los gobernadores y alcaldes a consideración de la respectiva asamblea o concejo hasta el 15 de junio de 2020 y los presentados antes del 30 de abril de 2020 pueden ser ajustados o modificados por los gobernadores y alcaldes, con motivo de los efectos derivados de la pandemia de la Covid-19, hasta esa misma fecha de 15 de junio de 2020.

Así mismo, el citado decreto dispone de nuevos plazos para que los alcaldes y gobernadores adopten los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial.

Teniendo en cuenta tales disposiciones, es claro que el acto administrativo emitido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

Ahora bien, leído el **Decreto Municipal No. 072 del 26 de mayo de 2020** expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, se advierte que adopta el Decreto Nacional No. 683 de 2020 expedido por el Presidente de la República, disponiendo para tal efecto, medidas relacionadas con la aprobación del Plan de Desarrollo Territorial para el período 2020-2023, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En sus considerados, se invoca, entre otras normas, al Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Igualmente, se hace referencia a la necesidad de adoptar una medida excepcional y transitoria tendiente a establecer un nuevo plazo para la presentación del Plan de Desarrollo Territorial - POT - y ampliar el término para su aprobación, así como para la elaboración del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana; todo con el fin de contar con el tiempo necesario para elaborar, aprobar y adoptar estos instrumentos.

Es así, como dicho decreto en su parte resolutive dispone como "ajuste" que *"El Plan de Desarrollo Territorial para el periodo constitucional 2020 - 2023 presentado ante el Honorable Concejo Municipal de Morroa el día 30 de abril de 2020, podrá ser objeto de modificaciones por parte del Alcalde con motivo de los efectos derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 hasta el día 15 de Junio de 2020"*.

También dispone que *"el Honorable Concejo Municipal de Morroa, deberá decidir sobre el Plan de Desarrollo para el período constitucional 2020 - 2023, hasta el 15 de julio de 2020. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, se convocará a sesiones extraordinarias a la Honorable Corporación. Si transcurre el lapso atrás referenciado sin adoptar el Plan de Desarrollo, se adoptará mediante Decreto"*.

Y con ocasión de lo anterior, establece que *"se podrá adoptar el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 -*

2023, el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial”.

Del análisis del Decreto Municipal No. 072 del 26 de mayo de 2020, se considera que el mismo se encuentra acorde al ordenamiento jurídico, en tanto, acoge como fuente normativa la declaratoria del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional y en el marco del mismo desarrolla el Decreto Legislativo No. 683 del 21 de mayo de 2020, ello, en cuanto dispone de su adopción y desarrollo.

En efecto, el Alcalde Municipal de Morroa hace uso de las facultades establecidas en los artículos 2º y 3º del Decreto Legislativo No. 683 de 2020, para disponer a través del decreto municipal, la posibilidad de modificar el POT presentado ante el Honorable Concejo Municipal el día 30 de abril de 2020, con motivo de los efectos derivados de la pandemia del Coronavirus COVID-19 hasta el día 15 de junio de 2020. Y en desarrollo de lo anterior, establece que dicha Corporación debe decidir sobre su aprobación, hasta el 15 de julio de 2020, para lo cual, se convocará a sesiones extraordinarias, si a ello hubiere lugar; pues, en el evento de transcurrir el lapso referenciado sin decidir al respecto, el POT se adoptará mediante decreto.

Del mismo modo, hace uso de la facultad establecida en el artículo 4º del Decreto Legislativo No. 683 de 2020, para acoger la disposición de adoptar el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 - 2023, el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial.

Como se advierte, la determinación municipal contenida en el Decreto municipal No. 072 del 26 de mayo, se encuentra soportada y motivada en hechos fácticos y jurídicos, que avizoran la legalidad de la decisión, en tanto, se encuentra acorde con lo dispuesto en el Decreto Nacional No. 683 del 21 de mayo de 2020, que autoriza a los alcaldes y gobernadores a someter a consideración de la respectiva asamblea o concejo hasta el día 15 de junio de 2020, los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020 - 2023 que no fueron presentados oportunamente, o que si lo fueron antes del 30 de abril, pero que requieren de modificación.

Véase, además, que en el decreto territorial se fundamenta que tales decisiones se adoptan con el fin de contar con el tiempo necesario para elaborar, aprobar y adoptar el Plan de Desarrollo Territorial y el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 - 2023; lo cual, se acompasa, con lo considerado por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 683, donde se tuvo en cuenta las apreciaciones de la Procuraduría y la Contraloría, referente a que *“los mandatarios locales han tenido problemas para estructurar, socializar el proyecto de plan y para presentarlo al órgano deliberativo dentro de los plazos legales”*.

Adicionalmente, no se vislumbra que lo dispuesto en el decreto examinado, extralimite las facultades otorgadas en el decreto nacional, ni tampoco que limite en modo alguno los derechos fundamentales de las personas o que afecte el núcleo esencial de otros, pues, por el contrario se busca solucionar la crisis generada por el Covid-19.

De otro lado, se tiene que el Decreto No. 072 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, dispuso que regía a partir de la fecha de su expedición. Y su vigencia, queda condicionada a la temporalidad de los decretos de orden nacional.

En resumen, de lo expuesto se considera que el decreto municipal objeto de estudio, se ajusta al ordenamiento jurídico vigente frente al cual fue analizado, al momento de su expedición, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

DECISIÓN

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

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto No. 072 del 26 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, Sucre, *“Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante el*

Decreto Legislativo No. 683 de mayo 21 de 2020", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta determinación, **ARCHÍVESE** lo actuado, dejándose las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en sesión de la fecha, Acta Virtual de Sala Plena

Los Magistrados,



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE