Cartagena de Indias D. T. y C., veintiocho (28) de enero de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

MEDIO DE CONTROL	**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
RADICADO	**13001-23-33-000-2020-00470-00**
ACTO OBJETO DE CONTROL	**DECRETO No. 2020041401 DE FECHA 14 DE ABRIL DE 2021**
ENTIDAD QUE LO EXPIDE	**MUNICIPIO DE ARJONA - BOLÍVAR.**
TEMA	Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos administrativos y procesales de las solicitudes, peticiones, consultas, quejas, reclamos y trámites administrativos adelantados en la Alcaldía Municipal de Arjona**.**
MAGISTRADO PONENTE	**JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL**

II.- PRONUNCIAMIENTO

De conformidad con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala de Decisión No. 3 del Tribunal Administrativo de Bolívar el control de legalidad sobre el Decreto No. 2020041401 de fecha 14 de abril del 2020, proferido por la Alcaldía de Arjona – Bolívar; *"Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos administrativos y procesales de las solicitudes, peticiones, consultas, quejas, reclamos y trámites administrativos adelantados en la Alcaldía Municipal de Arjona"*.

III.- ANTECEDENTES

3.1.- Del acto administrativo sometido a control.

3.1.1.- El artículo 215 de la Carta Política de 1991 autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (grave perturbación del orden público) de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

3.1.2.- El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "*estatutaria de los Estados de Excepción*".[1]

3.1.3.- El Presidente de la República de Colombia, con la firma de todos los ministros, profirió el **Decreto Declarativo** No. 417 de fecha 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el período de 30 días calendario, con el propósito de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3.1.4.- Que con el propósito de mitigar la crisis sanitaria la **Alcaldía Municipal de Arjona - Bolívar**, expidió el Decreto No. 2020041401 de fecha 14 de abril del 2020, por el cual se declaró la situación de calamidad pública en el ente territorial, quedando de la siguiente manera, su parte resolutiva:

> *ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER HASTA LAS CERO HORAS (00:00 A.M.) DEL DIA 27 DE ABRIL DE 2020 LA ATENCION AL PUBLICO DE MANERA PRESENCIAL en todas las dependencias de la ALCALDIA MUNICIPAL DE ARJONA, razón par la cual se habilitará para la recepción de peticiones, denuncias, consultas y quejas y demás solicitudes ciudadanas la ventanilla ubicada en la Sede la Alcaldía Municipal de Arjona. La anterior medida podrá ser prorrogada en el evento de que cambien las condiciones actuales de propagación del virus COVID-19.*
>
> *ARTICULO SEGUNDO: SUSPENDER TERMINOS ADMINISTRATIVOS Y PROCESALES HASTA LAS CERO HORAS (00:00 A.M.) DEL Día 27 DE ABRIL DE 2020, en los procesos judiciales, administrativos, peticiones, consultas y demás actuaciones administrativas en trámite que requieren el computo de términos en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal de Arjona. Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender denuncias, peticiones o consultad dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad.*
>
> *PARAGRAFO PRIMERO: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida, si es del caso.*
>
> *PARAGRAFO SEGUNDO: De la presente suspensión, se excluye aquellas actuaciones que por, sus condiciones requieren ser atendidas de manera inmediata.*
>
> *PARAGRAFO TERCERO: Las dependencias de la Alcaldía Municipal de Arjona-Bolívar, que tienen a su cargo programas, se requiere regular la atención de la comunidad presencial, para lo cual se crearan estrategias de recepción de peticiones, quejas o reclamos vía correo electrónico y teléfono. Expedir los oficios y/o comunicados correspondientes.*

[1]Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

ARTICULO TERCERO: DESIGNAR como correo electrónico para la radicación de peticiones, consultas, quejas, reclamaciones y solicitudes presentadas a las distintas dependencias de la ALCALDIA MUNICIPAL DE ARJONA, la dirección e-mail: juridica@arjona-bolivar.gov.co, administrada por la JEFE DE OFICINA JURIDICA, DRA. Ana Milena Mass Gonzdlez.

ARTICULO CUARTO: COMUNICAR el presente decreto para su conocimiento y fines pertinentes a través de los medios tecnol6gicos habilitados, pagina Web, FACEBOOK e INSTAGRAM de la ALCALDIA MUNICIPAL DE ARJONA.

ARTICULO TERCERO El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.

3.1.5.- Que, de conformidad con la mecánica constitucional y legal, este tipo de medidas, "*de carácter general 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*"[2].

3.1.6.- El medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA[3] tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, ahora bien, para asumir este control por parte de la autoridad judicial, el Consejo de Estado ha definido tres requisitos: "**(i)** que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; **(ii)** que esa medida tenga carácter general; y **(iii)** que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción. (…) Debe resaltarse que, debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto."[4]

3.1.7.- Que en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, 111.8, 136 y 185 del CPACA está previsto el trámite de dicho control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos dependiendo de la naturaleza nacional o territorial de quien haya expedido el acto a controlar.

---

[2] Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

[3] CPACA, art. 136: «Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

[4] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N o 16, providencia del 3 de julio de 2020, Rad. 11001-03-15-000-2020-02779-00

3.2.- Trámite Procesal

Mediante auto del **8 de julio del 2020**, se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia, ordenando dar el trámite correspondiente a la misma, corriéndose el traslado al Agente del Ministerio Público y la fijación en lista por el término de diez (10) días.

El proceso fue fijado el aviso, venciéndose el día 18 de agosto 2020.

3.3.- Intervenciones

3.3.1.- Alcaldía de Arjona

La Alcaldía de Arjona, allegó memorial donde explica las razones por las cuales, lo dispuesto en el Decreto No. 2020041401 de abril del 2020, se encuentra sujeto a lo ordenado en las Leyes de carácter general que decretaron el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

Aduce que las disposiciones que contiene el respectivo decreto se ajustan no solo a la Ley 417 del 2020 expedida por el Gobierno Nacional, sino a lo que instituye el Decreto Legislativo 491 de marzo de 2020, el cual adopta medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

3.3.2.- Concepto del Ministerio Público

El Procurador Delegado ante esta Corporación una vez analizado el decreto controlado concluyó:

> *"Teniendo en cuenta lo dicho en acápite precedente, considero que se debe impartir legalidad al Decreto 2020041401 de 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de Arjona - Bolívar, pues el mismo se encuentra ajustado a las previsiones del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020."*

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 207 del CPACA.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

5.1. Competencia

Es competente esta Corporación en Sala de Decisión, para conocer el presente proceso en única instancia, de conformidad a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el articulo 44 de la Ley 2080 del 2021.

5.2. Problemas jurídicos

Advierte la Sala que los problemas jurídicos a dilucidar se contraen a establecer si:

¿Si el Decreto No. 2020041401 del 14 de abril de 2020, *Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos administrativos y procesales de las solicitudes, peticiones, consultas, quejas, reclamos y trámites administrativos adelantados en la Alcaldía Municipal de Arjona, es susceptible de control inmediato de legalidad?*

En caso positivo, se deberá determinar si,

¿Hay lugar a declarar ajustado a derecho el Decreto No. 2020041401 del 14 de abril de 2020 expedido por el alcalde Municipal de Arjona – Bolívar?

5.3. Tesis de la Sala.

La Sala declarará ajustado al ordenamiento superior el Decreto N° 2020041401 del 14 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar, por tratarse de medidas razonables que desarrollan lo estipulado en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del 2020, y guardan relación directa con los motivos que inspiraron a la declaración del Estado de excepción, establecido mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial

5.4.1 Del control de legalidad de los actos administrativos dictados en el marco de los estados de excepción.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, establece el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean dictados tanto por las autoridades nacionales como por las entidades territoriales, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

En ese orden, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, señala que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que profieran las autoridades departamentales y municipales en el ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción.

Por su parte el Consejo de Estado[5] dispuso que el medio de control 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.

5.4.2.- El Control Inmediato de Legalidad es integral.

El carácter integral del control inmediato de legalidad no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del **Decreto No. 2020041401 del 14 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar**, confrontándolo con todo el universo jurídico. El Consejo de Estado ha sido insistente en señalar "*que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior*

[5] CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: DECRETO 861 DE 2010.

(arts. 241 numeral 7° y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."[6]

Por tal motivo, aun cuando esta Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar se pronunciará, como le corresponde, respecto a la legalidad del acto, y como quiera que la decisión hace tránsito a cosa juzgada relativa, es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.

5.4.3.- Procedimiento y límites del Control Inmediato de Legalidad. –

El Consejo de Estado, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la autoridad pública para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)[7] con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

Por lo antes señalado el control inmediato de legalidad se hace frente a las normas superiores que son: **a)** Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. **b)** Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, **c)** Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, **d)** La Ley estatutaria de Estados de Excepción, **e)** El decreto de declaratoria del estado de excepción y **f)** Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Con base en lo anterior se procede a resolver el caso concreto (control formal y material del acto).

5.5. Examen de legalidad.

5.5.1.- Formal – Conexidad – Razonabilidad – Proporcionalidad.

---

[6] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.
[7]Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

Corresponde a la Sala, determinar si el **Decreto No. 2020041401 del 14 de abril del 2020,** expedido por la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar afectó un derecho fundamental y si fuese el caso, si están las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad que justifiquen la afectación.

Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

En tal sentido, el artículo 7 de la Ley 137 de 1994 establece:

> "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.
>
> Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades."

Así las cosas, revisando los antecedentes del acto en estudio encontramos que, se fundamentó en el **numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política y las contenidas en el artículo 202 de la ley 1801 del 2016**, los cuales se refieren a la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

En su motivación se encuentra el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo, expedido por el Gobierno Nacional, además, el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, proferida por el Ministerio de Justicia, la cual fuera expedida con base en las facultades ordinarias que ostenta esa cartera en materia sanitaria.

Se tiene entonces que el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo, estableció el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con el propósito de conjurar la crisis e impedir i) La propagación del Covid 19, ¡y ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En ese mismo sentido el Decreto Legislativo No. 491del 28 de marzo de 2020, adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que

cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así mismo, establece 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.

De conformidad con lo anterior, este Decreto determina que 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.

De tal manera que este Decreto, prescribe tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

En atención a lo anteriormente planteado y teniendo en cuenta que el Decreto de la referencia, básicamente imparte medidas como la suspensión temporal de la atención presencial en todas las dependencias de la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar y conjuntamente dispone la suspensión temporal de los términos administrativos procesales, en los procesos judiciales, administrativos, peticiones, consultas y demás actuaciones administrativas en trámite que requieren el computo de términos en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal de Arjona, así como la adopción de medidas virtuales para la recepción de reclamos de la comunidad, no observa la Sala una vulneración al ordenamiento legal teniendo en cuenta las circunstancias de distanciamiento social producto de la pandemia.

En ese orden de ideas, las decisiones de carácter administrativo contenidas en el Decreto No. 2020041401 de fecha 14 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar, están plenamente justificadas como quiera que resulta notorio que buscaban proteger la salud tanto de los habitantes del Municipio de Arjona, como sus servidores que operan en las instalaciones de la administración Municipal de Arjona.

Por lo anterior, la Sala advierte que las medidas previstas en el acto objeto de control son conexas y proporcionales para mitigar y controlar los efectos de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 en el Municipio de Arjona.

No obstante, lo anterior, advierte la Sala, que como quiera que el acto objeto de revisión, bien podría ser pasible de los medios de control de nulidad simple (Art. 137 CPACA) y control de legalidad por vía de observación por parte del gobernador, en los términos de los artículos 118 y s.s. del Decreto 1333 de 1986; la decisión que se toma en la presente providencia, no es óbice, para que dichos medios de control puedan activarse.

Por otra parte, aclara esta Colegiatura, que el control de nulidad simple puede ser ejercido actualmente, ya que de conformidad con el numeral 5.3 del artículo 5 del Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de marzo de 2020, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, dicho medio esta exceptuado de la suspensión de términos, frente a los actos administrativos expedidos desde la declaratoria del Estado de Excepción.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, en Sala Plena administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE, ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 2020041401 de fecha 14 de abril de 2020 expedido por la Gobernación de Bolívar, mientras estuvo vigente.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del Municipio de Arjona – Bolívar y al Ministerio Publico.

CÓPIESE, PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en su sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Ausente con permiso