

Cartagena de Indias D.T y C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	13-001-23-33-000-2020-00467-00
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO No. 2020051101 DEL 11 DE MAYO DE 2020.
ENTIDAD QUE LO EXPIDE	MUNICIPIO DE ARJONA – BOLÍVAR
TEMA	Declara parcialmente ajustado al ordenamiento superior el Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar.
MAGISTRADO PONENTE	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Bolívar, de conformidad con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectuar el control de legalidad sobre el Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar “Por medio del cual se proroga 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- Acto administrativo sometido a control

El Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020, en su parte resolutive decretó:

“ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER HASTA LAS CERO HORAS (00:00 AM) DEL DIA 24 DE MAYO DE 2020 LA ATENCION AL PUBLICO DE MANERA PRESENCIAL en todas las dependencias de la ALCALDIA MUNICIPAL DE ARJONA, razón por 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.

13-001-23-33-000-2020-00467-00

ARTICULO SEGUNDO: - **SUSPENDER TERMINOS ADMINISTRATIVOS Y PROCESALES HASTA LAS CERO HORAS (00:00 AM) DEL DIA 24 DE MAYO 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 consultas 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, su condición 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.

ARTÍCULO 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 GONZALEZ.

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

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación. (...)"

3.2. Trámite procesal

Mediante acta de 25 de junio de 2020, identificada con el radicado No. 13001233300020200046700, fue repartido, para control inmediato de legalidad, el mencionado acto administrativo expedido por la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar.

El Magistrado sustanciador, mediante auto del 13 de julio del 2020, avocó conocimiento, en única instancia, con el fin de efectuar el control al Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020, conforme a lo establecido en el artículo 136 del CPACA; ordenando dar el trámite correspondiente al mismo,

Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9



13-001-23-33-000-2020-00467-00

como su notificación, informar a la comunidad en general sobre la existencia del presente proceso e invitación a varias universidades de la ciudad; así mismo se ordenó la fijación en lista y se corrió traslado al Agente del Ministerio Público.

El proceso fue fijado el aviso, entre el 17 al 31 de julio de 2020 y el traslado a la Procuraduría Judicial 130 ante el tribunal Administrativo de Bolívar transcurrió desde el 24 de agosto de 2020 hasta el 4 de septiembre del mismo año.

Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, pues el análisis del decreto sometido a control se basará en las consideraciones adoptadas por el Alcalde Municipal de Arjona para la expedición del mismo.

3.3. Intervenciones

3.3.1. Alcaldía Municipal de Arjona - Bolívar

El ente territorial manifestó que el fundamento normativo y legal del decreto municipal tiene asidero en los Decretos emitidos por la Presidencia de la Republica y sus Ministerios identificados con el No. 491 del 28 de Marzo de 2020 y Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020, los cuales como fundamento normativo, lo que propenden es en primera medida establecer canales para preservar y garantizar la prestación de servicios por parte de la autoridad pública y en segundo lugar establecer un periodo de aislamiento obligatorio preventivo que faculta, al Alcalde Municipal para adoptar la medida desde sus facultades Constitucionales y que propiamente trae el segundo decreto en mención.

Por lo que, a su juicio, la legalidad del acto en cuestión, se encuentra fundada garantizar la atención y la prestación de servicios por parte de las autoridades públicas en el municipio de Arjona-Bolívar, por ello se habilitan conductos idóneos que permitan mantener el contacto con la ciudadanía y se establece un marco legal que permite la suspensión de atención al público de forma presencial y la suspensión de términos administrativos y procesales hasta el día veinticuatro de mayo de 2020, como medida de contingencia que no afecte la prestación de los servicios y sea a la vez una contingencia para evitar la propagación y contagio del virus COVID 19.

Código: FCA - 008 Versión: 03 Fecha: 03-03-2020



SC5780-1-9



3.3.2. Universidad Libre – Cartagena.

Mediante escrito fechado a 28 de julio de la anualidad en curso, la Universidad Libre – sede Cartagena presentó concepto jurídico, en el cual expuso las razones y los fundamentos de derecho por los cuales considera que se debe declarar la legalidad del Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Arjona - Bolívar, explicando que el acto administrativo sujeto de estudio cumple con la carga de proporcionalidad en sus medidas, aunque se vean afectados derechos fundamentales, lo realiza de una manera racional y efectiva, atendiendo a la realidad en la cual se desarrolla.

3.3.3. Concepto del Ministerio Público.

El Procurador Delegado ante esta Corporación emitió concepto en el cual solicita que se declare ajustado a la legalidad el acto administrativo objeto de estudio, por cuanto, cumple con la condición de ser proferido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, dado que el decreto municipal bajo estudio se profirió con posterioridad a que el Presidente de la República dictara el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, con el cual el Presidente de la República Declaró 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 dicho decreto, sin que específicamente se refiera a un determinado aspecto; así mismo, adopta el Decreto Legislativo 491 de 2020, por lo cual cumple con la característica de ser una medida de carácter general dictada en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por lo que debe ser declarada ajustada a la legalidad.

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 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

5.1. Competencia.

Es competente esta Corporación en Sala Plena, 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.

5.2. Problemas jurídicos

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

¿Si el Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo 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. 2020051101 del 11 de mayo de 2020 expedido por el alcalde Municipal de Arjona – Bolívar?

5.3. Tesis de la Sala.

La Sala Plena considera que, el Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar, es susceptible del control inmediato de legalidad y en ejercicio del mismo lo declarará parcialmente ajustado al ordenamiento superior, toda vez que, fue dictado en adopción del Decreto Legislativo 491 de 2020 expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias conferidas por la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica realizada por el Decreto 637 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 control inmediato de legalidad inicialmente está previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, instaurado como un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción en cualquiera de sus modalidades.

La citada norma, le atribuyó la competencia del control de legalidad a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales, revistiéndolo por tanto de un carácter jurisdiccional.

Dicha regla fue nuevamente reproducida en el artículo 136 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableciendo:

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

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

Lo anterior es concordante con lo consagrado en el numeral 14 del artículo 151 que enseña:

“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. “

La Jurisprudencia del Consejo de Estado¹ ha señalado que, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 enseña que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta su procedencia, como son: **(i)** En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general, **(ii)** en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, **(iii)** tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

5.4.2. Características del control inmediato de legalidad.

Respecto a las características del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, ha señalado²:

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción³.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera^{4,5}:

¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA)

² Auto de fecha 20 de mayo de 2020 Rad.11001-03-15-000-2020-01958-00 C.P. William Hernández

³ Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

⁴ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

13-001-23-33-000-2020-00467-00

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁶) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁷ o declarada su nulidad.

(vi) **Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.**

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control

⁶ ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

⁷ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».

13-001-23-33-000-2020-00467-00

inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato⁸.

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA⁹, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de

⁸ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

⁹ CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

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

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

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

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

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

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

13-001-23-33-000-2020-00467-00

haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹⁰. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario. **(Las negrillas no son del proveído original)**

Finalmente, el control inmediato de legalidad debe hacerse confrontando las normas superiores, que son: i) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales, ii) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, iii) 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 iv) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno¹¹.

Conforme lo expuesto en precedencia, procederá la Sala Plena a resolver los problemas jurídicos formulados.

5.5. CASO CONCRETO

La Sala entrará a 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 (**factor formal - conexidad**). 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.

Pues bien, tenemos que, por medio del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declara un Estado de Emergencia

¹⁰ Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, comentario al artículo 185 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, cit, pp. 496-497.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, providencia del 24 de mayo de 2016, Radicación Nro.: 11001031500020150257800.

13-001-23-33-000-2020-00467-00

Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendarios.

Dentro de los presupuestos valorativos y de necesidad que motivaron la declaratoria del estado de excepción se observa:

Que la rapidez de propagación del virus denominado Coronavirus Covid-19 y sus efectos nocivos en la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que se hace necesario adoptar medidas que tiendan a evitar la extensión de los efectos nocivos de la pandemia en el campo de la economía y la salud y medidas que permitan atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

En el asunto bajo estudio, la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar, expidió el Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo 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 de anotar que el acto administrativo en mención estableció, entre otros: **(i)** suspender la atención al público de manera presencial, **(ii)** suspender términos administrativos y procesales, peticiones y consultas, en las diferentes dependencias de la alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar, hasta el día 24 de mayo de 2020; y **(iii)** señaló el correo institucional para la recepción de peticiones, consultas y otros.

Para la expedición de dicho acto administrativo, se fundamentó en Normas de diversa categoría en el ordenamiento jurídico vigente:

- (i)** Constitucional: Artículos 315.
- (ii)** Legales: Ley 780 de 2016, artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y Ley 1751 de 2015.
- (iii)** Decretos Presidenciales: 418, 531, 593, 636 de 2020
- (iv)** Decretos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social: 491

13-001-23-33-000-2020-00467-00

- (v) Decretos municipales: No. 2020031601 del 16 de Marzo de 2016¹², Decreto No. 2020032101 del 21 de Marzo de 2020¹³, Decreto No. 2020033102 del 31 de Marzo de 2020¹⁴, Decreto No. 2020041201 del 12 de abril de 2020¹⁵, Decreto No. 20200411401 del 14 de abril de 2020¹⁶, Decreto No. 2020042601 del 26 de abril de 2020¹⁷, Decreto No. 2020050801 del 08 de mayo de 2020¹⁸.
- (vi) Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

5.5.1. Sobre la adopción de las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 491 de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

El **Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, expedido por el Gobierno Nacional *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social*

¹² "Por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Arjona y sus corregimientos y se dictan otras disposiciones"

¹³ Por medio del cual se declaró la calamidad pública en el Municipio de Arjona – Bolívar.

¹⁴ "Por medio del cual se proroga la suspensión de términos administrativos y procesales de las solicitudes, peticiones, consultas, quejas, reclamos y trámites administrativos adelantados en la Alcaldía Municipal de de Arjona – Bolívar."

¹⁵ "Por medio del cual se extiende el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Arjona-Bolívar, desde las 00:00 horas del 13 de abril hasta las .00:00 horas del 27 de abril y se dictan otras disposiciones."

¹⁶ " Por medio del cual se proroga la suspensión de términos administrativos y procesales de las solicitudes, peticiones, consultas, quejas, reclamos y trámites administrativos adelantados en la Alcaldía Municipal de Arjona",

¹⁷ " Por medio del cual se extiende el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Arjona-Bolívar, desde las 00:00 horas del 27 de abril hasta las 00:00 horas del 11 de Mayo y se dictan otras disposiciones de acuerdo a las órdenes impartidas en el decreto 593 del 24 de abril de 2020 expedido por el presidente de la república"

¹⁸ " Por medio del cual se extiende el aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Arjona-Bolívar, desde las 00..00 horas del 11 de maya hasta las 00:00 horas del 25 de Mayo y se dictan otras disposiciones de acuerdo a las órdenes impartidas en el decreto 636 del 06 de mayo de 2020 expedido por el presidente de la república"

13-001-23-33-000-2020-00467-00

y Ecológica”, expone como fundamento principal que, en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno Nacional adoptó medidas de orden público, tales como el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, todo ello en el marco de la emergencia sanitaria generada por Coronavirus Covid-19.

Por lo anterior, consideró 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, así como 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.

En lo atinente a la prestación del servicio, estimó necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando dicho servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales; por lo que decretó, que las autoridades administrativas referidas en su artículo primero¹⁹, podrán suspender, mediante acto administrativo, los 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, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia; la cual afecta todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

¹⁹ Decreto 491 de 2020. “**Artículo 1. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.”

13-001-23-33-000-2020-00467-00

Así mismo, consideró que los términos establecidos en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo, resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada; lo cual se concreta en el artículo 5 del mencionado decreto legislativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala, es evidente la correlación entre el decreto territorial y el Decreto Legislativo 491 de 2020, así como su relación directa con las medidas adoptadas para mitigar los efectos del Covid-19 dispuestas en este último, que a su vez se soporta en el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que declaró el Decreto 637 de 2020, siendo entonces dicha medida objeto de control inmediato de legalidad de conformidad con el artículo 136 del CPACA, puesto que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, se expide con ocasión de las facultades que confiere el artículo 215 de la Carta Política de 1991, que a su vez sirve de soporte para expedir la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que se plasmó en el Decreto 637 del 6 de mayo de esta anualidad, lo que significa que el Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020 aquí estudiado cumple con el requisito de la temporalidad, es decir, se profirió en el estado excepcional de emergencia.

5.5.1.1. Estudio de legalidad de los artículos 1, 3 y 4 del decreto examinado

Los artículos referenciados se refieren a:

- (i)** Suspenden la atención al público de manera presencial desde la fecha de expedición del decreto que es 11 de mayo hasta el 24 de mayo del mismo año.
- (ii)** Señalar un correo institucional para la recepción de peticiones, consultas y otros durante el término anterior.

13-001-23-33-000-2020-00467-00

(iii) Comunicar este decreto a través de las redes sociales de la alcaldía municipal.

Las normas anteriores se enmarcan dentro de lo dispuesto en el artículo tercero del Decreto 491 de 2020 que a la letra reza:

“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

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

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

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

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

Bajo las consideraciones del Decreto Legislativo reseñado, se puede concluir que los aspectos razonados para disponer lo plasmado en los artículos anteriores tiene una clara y directa conexidad entre dicha normas, puesto que el artículo del Decreto Legislativo autoriza la suspensión en las actividades presenciales y la prestación del mismo a través de los medios tecnológicos para la prestación del servicio, por lo que existe una clara y directa conexidad entre las normas de naturaleza legislativa excepcional y el decreto que se

13-001-23-33-000-2020-00467-00

revisa, lo cual permite a la Sala determinar que las normas bajo estudio se ajustan a la normatividad superior.

5.5.1.1.1 Razonabilidad y proporcionalidad

Como punto de partida se tiene que el Decreto legislativo en mención, estableció su aplicabilidad a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, entre los cuales se encuentran autoridades como los alcaldes municipales.

Por su parte, el artículo 315 de la Constitución Nacional dispuso que al alcalde municipal le corresponde conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador; dirigir la acción administrativa del municipio, así mismo, asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

A su vez, el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020, decretó sobre la prestación de los servicios a cargo de los alcaldes municipales, entre otros; la forma de notificación o comunicación de actos administrativos (por medios electrónicos), sobre la ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria; así mismo, reguló lo atinente a 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; entre otros.

Como se evidencia de lo anterior, el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar, tiene competencia legal para dirigir las actividades administrativas en dicho municipio, y de igual forma la medida de suspensión en cita fue expedida en el marco de las directrices y potestades del mencionado Decreto Legislativo 491 de 2020, de lo que observa la Sala que la decisión del mandatario municipal no fue realizada de manera arbitraria o caprichosa, toda vez que dichos trámites suponen la evaluación y análisis de documentos en la entidad, la posible intervención de otras autoridades públicas e incluso particulares, lo que podría implicar la movilización de personal, actividades que en medio del

13-001-23-33-000-2020-00467-00

aislamiento preventivo obligatorio adoptado por el Gobierno Nacional, serían de imposible ejecución.

Adicionalmente, el Decreto legislativo 491 de 2020, fue objeto de examen de legalidad por la corte constitucional y se declaró exequible la norma aquí transcrita, por lo que los artículos examinados al ajustarse a ella, también son legales.

5.5.1.2 Estudio de legalidad del artículo 2 del decreto examinado

Del contenido del artículo bajo estudio se observa que en él se ordena:

“ARTICULO SEGUNDO: - SUSPENDER TERMINOS ADMINISTRATIVOS Y PROCESALES HASTA LAS CERO HORAS (00:00 AM) DEL DIA 24 DE MAYO 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 consultas 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, su condición 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.”

La orden de cesación temporal de los términos administrativos y procesales, en las diferentes dependencias de la alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar, va del 11 hasta el día 24 de mayo de 2020, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria, es concordante con lo establecido por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020 en su artículo sexto, que dispone:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender,

13-001-23-33-000-2020-00467-00

mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

~~**Parágrafo 1.** La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.~~

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales."

No obstante, no ocurre lo mismo frente a ciertos apartes del artículo segundo del decreto municipal estudiado, toda vez que ordena la suspensión de términos frente a **procesos judiciales, peticiones y consultas** en trámite que requieren el cómputo de términos en las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal de Arjona, estableciendo una probable atención a las peticiones dentro de dicho término o de suspensión. Lo anterior, debido a que **(i)** a dicha autoridad municipal, no le asiste competencia para suspender términos judiciales y **(ii)** al suspender los términos para resolver peticiones, el alcalde municipal se estaría extralimitando frente a las facultades

13-001-23-33-000-2020-00467-00

extraordinarias otorgadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020, en su artículo 5º., el cual establece:

“Artículo 5. 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, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”

De acuerdo con lo anterior, para este Tribunal es claro, que si bien mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020, se otorga facultades a los entes territoriales para resolver peticiones en términos más amplios que los otorgados por la ley, no es dable decretar la suspensión de dichos términos, pues ello conllevaría a la vulneración de derechos constitucionales de quienes eleven solicitudes ante la Alcaldía Municipal de Arjona – Bolívar. Razón por la cual, este Tribunal declarará no ajustadas al derecho superior las expresiones **“procesos judiciales..., peticiones y consultas”** plasmadas en el artículo segundo del decreto municipal bajo estudio.

5.5.1.2.1 De la razonabilidad y proporcionalidad.

Conforme lo expuesto, al confrontar la medida adoptada por el Alcalde de Arjona - Bolívar, con las competencias constitucionales que lo facultan y los Decretos Legislativos que a su vez lo autorizan, surgen elementos de razonabilidad y proporcionalidad que explican la medida y legitiman las disposiciones adoptadas, al encontrarse motivadas en la labor de mitigar y

13-001-23-33-000-2020-00467-00

controlar los efectos de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 en todo el territorio de su jurisdicción; exceptuando las expresiones “**procesos judiciales..., peticiones y consultas**” plasmadas en el artículo segundo del decreto municipal.

En ese orden, las decisiones de carácter administrativo contenidas en los artículos primero, segundo (parcialmente), tercero y cuarto del Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Arjona - Bolívar, están plenamente justificadas como quiera que resulta palmario que buscan proteger la salud de los habitantes del municipio y garantizar la prestación del servicio siguiendo los lineamientos preestablecidos por el Gobierno Nacional.

Por lo anterior, la Sala Plena declarará ajustado al ordenamiento superior los artículos primero, segundo (parcialmente), tercero y cuarto del Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar, declarando no ajustados al derecho superior las expresiones “**procesos judiciales..., peticiones y consultas**” del artículo segundo de dicho decreto municipal.

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

VI.- FALLA:

PRIMERO: DECLARAR ajustado al ordenamiento superior los artículos primero, segundo (parcialmente), tercero y cuarto del Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar; conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR no ajustado al derecho superior las expresiones “**en los procesos judiciales..., peticiones y consultas (...)**” del artículo segundo del Decreto No. 2020051101 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Arjona - Bolívar; conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

13-001-23-33-000-2020-00467-00

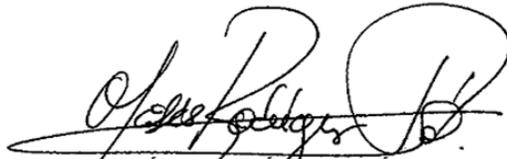
TERCERO: COMUNÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del Municipio de Arjona – Bolívar, al Ministerio Público, al Departamento de Bolívar y a la comunidad.

CUARTO: ARCHÍVESE el expediente, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 07 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ


DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN

13-001-23-33-000-2020-00467-00


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICADO	13-001-23-33-000-2020-00467-00
ACTO OBJETO DE CONTROL	DECRETO No. 2020051101 DEL 11 DE MAYO DE 2020.
ENTIDAD QUE LO EXPIDE	MUNICIPIO DE ARJONA – BOLÍVAR
MAGISTRADO PONENTE	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ