



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

Sincelejo, tres (3) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2020-00160-00
SOLICITANTE: MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEL DECRETO No. 160 DEL 6 DE ABRIL 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. 160 del 6 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre, *“Por el cual se suspenden los términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del Municipio de los Palmitos - Sucre, como medida transitoria por motivos de salubridad pública”*.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto objeto de control de legalidad.

La Alcaldía Municipal de Los Palmitos, Sucre, expidió el Decreto No. 160 del 6 de abril de la misma anualidad, el cual es del siguiente tenor:

“DECRETO No. 160
(6 de abril de 2020)

**“POR LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS LEGALES Y
ACTUACIONES ADMINSTRATIVAS DE LA INSPECCIÓN DE POLICÍA
DEL MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE, COMO MEDIDA
TRANSITORIA POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA”**

La Alcaldesa del municipio de Los Palmitos - Sucre, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 2 y los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016 y el Decreto legislativo 457 de 2020.

CONSIDERANDO

Que de acuerdo al artículo 2º de la Constitución Política de Colombia, 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 para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sus deberes sociales y de los particulares.

Que con base en lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política es un deber de las autoridades salvaguardar el debido proceso y el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos, así como el principio de publicidad de los actos administrativos.

Que el artículo 315 de la Constitución Política establece como funciones del Alcalde 1º “Cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, los Decretos del Gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo”, 2º “Dirigir la acción administrativa del municipio (...)”.

Que en virtud del numeral 12 del Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 el Alcalde Municipal en situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente la población y con el objeto de prevenir el riesgo a mitigar los efectos de epidemias, como es el caso del Coronavirus (COVID-19), podrá adoptar las medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia.

Que los artículos 3 y 8 de la ley 1801 de 2016, establece la competencia de las autoridades de policía en todos los órdenes, al igual que el obrar bajo los principios orientadores que rige este código.

Que los artículos 212, 219, 222, 223, 226 de la ley 1801 de 2016, señala los casos en los cuales es procedente imponer la multa, el procedimiento para la imposición del comparendo, el procedimiento verbal y su trámite, y regula las figuras de la caducidad y prescripción.

Que, dentro de las funciones de la Inspección de Policía del Municipio de Los Palmitos, se encuentran la realización de audiencias, los desplazamientos para realizar inspección ocular, el inicio de procedimientos administrativos y garantizando el debido proceso y las comisiones administrativas y judiciales.

Que el once (11) de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote de Coronavirus (COVID-19) como pandemia, en razón a la velocidad de su propagación y a la

ausencia de una cura conocida, e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas.

Que el doce (12) de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social expidió Resolución No. 385, declarando la EMERGENCIA SANITARIA, adoptando medidas para conjurar las consecuencias del virus.

Que el Municipio de Los Palmitos decretó la EMERGENCIA SANITARIA mediante el decreto 108 del 16 de marzo de 2020.

Que el municipio de los Palmitos decretó la calamidad pública dentro de su territorio mediante el decreto 119 del 22 de marzo de 2020.

Que por medio del Decreto 417 del diecisiete (17) de marzo de 2020, el Presidente de la República, en uso de sus facultades Constitucionales, especialmente el artículo 215 de la Constitución Política, declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, encaminado a adoptar medidas que permitan remediar y solucionar la profunda crisis en salud pública, internacional y económica provocada por el Coronavirus (COVID-19).

Que por medio del decreto 457 del veintidós (22) de marzo de 2020, el Ministerio del Interior decretó la medida de aislamiento restrictiva de la libertad de locomoción entre el veinticinco (25) de marzo y trece (13) de abril del presente año, y ordenó a los Alcaldes adoptar las instrucciones, actos y ordenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio durante el tiempo señalado.

Que por medio del decreto 491 del 28 de marzo de 2020 en su artículo sexto, el Gobierno Nacional autorizó a las autoridades administrativas suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, afectando los términos legales.

Que la anterior medida afecta el normal funcionamiento de la Administración, obligando a tomar decisiones que permitan proteger a los administrados y a colaboradores, limitando la realización de actuaciones que impliquen aumentar el riesgo de contagio. Para ello, ha sido necesario disponer el cierre de las instalaciones administrativas, restringiendo el acceso de ciudadanos y colaboradores a estos espacios, limitando el debido funcionamiento de la administración municipal.

Que en ejercicio de las facultades en cabeza del Alcalde, es necesario tomar medidas en armonía con las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional, encaminadas a garantizar el debido proceso y el acceso a la administración a los administrados que se han visto afectados, tanto por las diferentes decisiones administrativas, como por las consecuencias económicas producto de la exponencial propagación del virus.

Que la Administración Municipal en un esfuerzo por adaptarse a la situación y la coyuntura por la cual atraviesa el Municipio y el País, debe brindar a sus colaboradores condiciones que garanticen su integridad y salud, elaborando procedimientos administrativos internos que se acompasen con las recomendaciones y medidas adoptadas por el Gobierno Nacional.

Que la Alcaldía de Los Palmitos está en la obligación de proteger a sus ciudadanos y extender las condiciones socio-económicas por las cuales atraviesan sus administrados, partiendo del Derecho a la vida y a la salud, como derechos fundamentales que deben ser protegidos a toda costa.

Que en la actualidad, diferentes procedimientos y actuaciones administrativas, están en curso o deberían iniciarse y, para adelantarlas por parte del Municipio de Los Palmitos o del administrado, garantizando su debido proceso y derecho de defensa de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política, es necesario suspender los términos administrativos durante el aislamiento ordenado por el Gobierno Nacional, permitiendo a la administración y el administrado, adelantar tales procedimientos, de acuerdo a las recomendaciones y directrices adoptadas por el Gobierno Nacional.

En virtud de lo anterior, la alcaldía del municipio de Los Palmitos - Sucre,

DECRETA

ARTÍCULO 1. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS. *Suspéndanse durante la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, las actuaciones administrativas, así como las audiencias y comisiones programadas por la Inspección Municipal de Policía del Municipio de Los Palmitos, establecidos en el artículo 180 de la Ley 1901 de 2016, modificada por el decreto 555 de 2017, o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo.*

PARÁGRAFO. *La suspensión prevista en este artículo, aplica para los términos que estén corriendo para la administración y los administrados.*

ARTÍCULO 2. EFECTOS DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS. *De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo sexto del Decreto Legislativo 491 de 2020, los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día siguiente a la superación de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.*

ARTÍCULO 3. *Las demás actuaciones internas de la Inspección de Policía del Municipio de Los Palmitos, continuarán normales, por lo que la atención se realizará por el correo electrónico institucional alcaldia@lospalmtos-sucre.gov.co o al móvil celular*

No. 3015782501 o vía Wasap cualquier otro medio tecnológico de comunicación.

PARÁGRAFO. Se ordena que este decreto sea publicado en la página web del Municipio de Los Palmitos-Sucre.

ARTÍCULO 4. COMUNICAR a la ciudadanía en general acerca de las disposiciones establecidas en el presente Decreto, a través del medio más idóneo.

ARTÍCULO 5. VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de su sanción y publicación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Los Palmitos, a los seis (6) días del mes de abril del año
2020

DIANA JUDITH PÉREZ MARQUEZ
Alcaldesa Municipal de Los Palmitos (Firmado)"

1.2. Actuación procesal.

El día 17 de abril de 2020, la Alcaldía Municipal de Los Palmitos envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre, el Decreto No. 160 del 6 de abril de la misma anualidad, para que se le imprima 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 17 de abril de 2020, el asunto le correspondió al Despacho del suscrito Magistrado Ponente, como sustanciador, para el trámite de rigor.

Mediante auto de fecha 20 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 160 del 6 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre.

La anterior providencia fue notificada personalmente el día 21 de abril de 2020, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. También fue notificada por estado, a la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre.

Según constancia secretarial el día 21 de abril 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, la Alcaldesa de Los Palmitos, mediante oficio de fecha 21 de abril de 2020, indicó lo siguiente:

“Frente a la aparición a nivel mundial, del brote de la enfermedad por Coronavirus o COVID-19, catalogada como una pandemia, obligando a los Estados, tomar las medidas necesarias para controlar y mitigar esta enfermedad, tal y como lo declaró la Organización Mundial de la Salud- OMS el día 11 de marzo de 2020.

El Ministerio de la Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, decretó la Emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus o COVID-19, en todo el territorio Nacional.

Que el municipio de los Palmitos decretó la emergencia sanitaria mediante el decreto 108 del 16 de marzo de 2020.

El señor Presidente de la República mediante Decreto No. 457 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio, para adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que por medio del decreto 491 del 28 de marzo de 2020, en su artículo sexto, el Gobierno Nacional autorizó a las autoridades administrativas suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, afectando todos los términos legales.

En cumplimiento a lo anterior, el Municipio de Los Palmitos, expidió el decreto 160 del 6 de abril de 2020, por medio del cual se suspenden los términos legales y actuaciones administrativas de la inspección de policía a causa de la emergencia sanitaria, con el fin de garantizar el debido proceso y derecho de defensa de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Política, y suspender los términos administrativos durante el aislamiento ordenado por el Gobierno Nacional, permitiéndole a la administración y el administrado, adelantar tales procedimientos,

de acuerdo a las recomendaciones y directrices adoptadas por el Gobierno Nacional.

Lo anterior es el sustento jurídico legal, que tuvo la administración como antecedente para proferir el Decreto 160 del 6 de abril de 2020, objeto de la presente acción de control inmediato de legalidad”.

Como prueba, se allegó copia de los Decretos Municipales Nos. 108 del 16 de marzo de 2020, “Por medio del cual el Municipio de Los Palmitos adopta la declaración de Emergencia Sanitaria proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan unas disposiciones” y 119 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se Declara Situación de Calamidad Pública en el Municipio de Los Palmitos - Sucre, por consecuencia de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Covid-19 y un hecho de la naturaleza que afectó parte de la zona rural”.

Dentro del término concedido, la Agente del Ministerio Público Delegada ante este Tribunal, rindió concepto, señalando:

“... los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 0160 del 06 de abril de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello.

En el mismo sentido se aprecia que en el decreto 0160 examinado si bien se indican y constan los datos mínimos para su identificación, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen, así como el objeto de las mismas, en cuanto al término de vigencia de la suspensión de términos se determina que es hasta el 31 de mayo concordando con la Resolución 385 del Ministerio de Salud y Seguridad Social, que declaró la Emergencia sanitaria.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y no del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal, ni dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que comprende la suspensión de normas de carácter general como es la ley 1801/2016 Código de Convivencia ciudadana.

Si bien el Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, 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, es de resaltar que el alcalde como primera autoridad administrativa

del municipio puede ordenar el trabajo en casa o teletrabajo, pero no la suspensión de términos establecidos en el Código de Policía, esta suspensión de términos obedece al desarrollo del Decreto legislativo”.

Así entonces, indica que el Decreto 00160 del 06 de abril de 2020, es objeto de Control inmediato de legalidad y está conforme con la Constitución Política y la Ley, por lo que debe declararse su legalidad.

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

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.

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.

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.

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

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.

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.

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”.

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.

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 adelante 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 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:

⁷ Ibídem.

“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 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”.

2.3. Caso concreto.

En el presente asunto se somete a examen de control de legalidad el **Decreto No. 160 del 6 de abril de 2020**, “POR LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS LEGALES Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE LOS PALMITOS - SUCRE, COMO MEDIDA TRANSITORIA POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA”, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, 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 que la decisión adoptada por la Alcaldía Municipal de Los Palmitos, Sucre, cumple con la formalidad de hacerse mediante acto administrativo motivado - Decreto No. 160 de abril 6 de 2020-, en el que se exponen las razones de la suspensión de términos de las actuaciones administrativas.

También, se advierte que el decreto estudiado es identificable, en tanto, le fue señalado el número (160), la fecha (6 de abril de 2020), la identificación de las facultades que permiten su expedición (constitucionales y legales, especialmente las conferidas por el artículo 2 y los numerales 1 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, el Decreto legislativo 457 de 2020, el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 491 de 2020), las consideraciones que lo

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.

sustentan y la parte resolutive con su debida articulación.

Dicho decreto, se aprecia, está suscrito por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre - Diana Judith Pérez Márquez y a través de él, ordena la suspensión de las actuaciones administrativas, así como de las audiencias y comisiones programadas por la Inspección Municipal de Policía; también dispone, que la reanudación de los términos de las actuaciones administrativas se dará a partir del día siguiente a la superación de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020.

Asimismo, estipula que las demás actuaciones internas de la Inspección de Policía del Municipio de Los Palmitos, continuarán normales, por lo que la atención se realizará por el correo electrónico institucional o por medio tecnológico de comunicación.

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. 160 del 6 de abril de 2020, fue expedido por la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre, bajo la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo 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 491 del 28 de marzo de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas...*".

Así mismo, conforme el artículo 315 de la Constitución Política, a los Alcaldes le fueron establecidas ciertas atribuciones, como por ejemplo la de "*Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*".

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 y por ende, se encuentra cumplido el requisito.

Objeto del Decreto No. 160 del 6 de abril 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. 160 del 6 de abril de 2020), tiene fundamento constitucional y guarda relación directa con el Estado de Emergencia, declarado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 417 del 17 de marzo 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.

A. Salud Pública.

(...) 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 la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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 y mitigar sus efectos, ...

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

/.../ que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

/.../ Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.

b. En el ámbito internacional

/.../ Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor

demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

/.../..., es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

2. PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

/.../ Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas

de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva. /.../

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

/.../ Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19...

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”.

Dentro de las medidas a tomar, se indica, entre otras, “Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y **se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**

Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos,** y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario”.

En tal virtud, se **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 1º 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, (sic) todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales 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 417 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, debido a la pandemia COVID 19 y su propagación; disponiendo a su vez, una serie de medidas y autorizando la adopción de ciertas medidas adicionales que considerara 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 a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En tal sentido, fue expedido por el Gobierno Nacional el **Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020**¹⁰, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", en el cual se estableció:

⁹ Publicado en Diario Oficial No 51.259 del 17 de marzo de 2020.

El artículo 4º del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispuso "Artículo 4º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

¹⁰ Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020.

“Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos:

«Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...]

Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

/.../

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Que según cifras del Sistema Único de Información de Trámites - SUIT, a la fecha Colombia cuenta con 68.485 trámites y procesos administrativos que deben adelantar los ciudadanos, empresarios y entidades públicas ante entidades del Estado, de los cuales 1.305 se pueden hacer totalmente en línea, 5.316 parcialmente en línea y 61.864 de forma presencial.

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

/.../

En mérito lo expuesto,

DECRETA

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

Artículo 2. Objeto. El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

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

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

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

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

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

/.../

Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

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

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

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

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

/.../

Artículo 19. Vigencia. *El presente decreto rige a partir de su publicación" (Subrayado fuera de texto).*

Tal como se advierte el aludido Decreto Nacional No. 491 del 28 de marzo de 2020, flexibiliza la atención personalizada en las entidades públicas y dispone de la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, expresando claramente en su artículo 6º, que las autoridades **podrán** suspender, **total** o parcialmente, mediante acto administrativo los términos de **todas** las actuaciones o de algunas de ellas y que durante el tiempo que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden los términos, no correrán los de caducidad, prescripción o firmeza.

Teniendo en cuenta tales disposiciones, es claro que el acto administrativo emitido por el municipio de Los Palmitos, Sucre, debe acatamiento a los citados decretos nacionales.

Ahora bien, leído el **Decreto Municipal No. 160 del 6 de abril de 2020**, se aprecia en sus considerandos que los mismos se concentraron en: (i) la Organización Mundial de la Salud, declaró el brote de Coronavirus como pandemia, en razón a la velocidad de su propagación y a la ausencia de una cura conocida, e instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas; que por tanto, (ii) el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385, por medio de la cual, declaró la emergencia sanitaria, y adoptó medidas para conjurar las consecuencias del virus; (iii) lo mismo hizo el Municipio de Los Palmitos mediante Decreto 108 del 16 de marzo de 2020. A su vez, (iv) el Presidente de la República, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; y por medio (v) del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 - artículo sexto -, autorizó, en los términos indicados, a las autoridades administrativas a suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, afectando los términos legales.

En tal sentido, se considera en dicho decreto municipal, que es necesario tomar medidas en armonía con las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional, (vi) encaminadas a garantizar el debido proceso y el acceso a la administración, de los administrados que se han visto afectados, tanto por las diferentes decisiones administrativas, como por las consecuencias económicas producto de la exponencial propagación del virus.

Que, (vii) en la actualidad diferentes procedimientos y actuaciones administrativas están en curso o deberían iniciarse, no obstante, resulta necesario suspender los términos administrativos durante el aislamiento preventivo obligatorio, permitiendo a la administración y al administrado, adelantar tales procedimientos, de acuerdo a las recomendaciones y directrices adoptadas por el Gobierno Nacional.

Establecido lo anterior y analizado el Decreto No. 160 del 6 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre, en los términos del ítem tratado, se considera que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, en tanto, (a) acoge como fuente normativa la declaratoria del Estado de Excepción decretado por el Gobierno Nacional y en tal sentido, desarrolla las normas proferidas en el marco del Estado de Emergencia, entre ellas, el citado Decreto Nacional No. 491 del 28 de marzo de 2020, en relación con la suspensión de las actuaciones administrativas, así como las audiencias y comisiones programadas por la Inspección de Policía del Municipio de Los Palmitos.

Del mismo modo, (b) se aprecia en su motivación, que la suspensión de los términos administrativos durante el aislamiento ordenado por el Gobierno Nacional, solo tienen como finalidad garantizar el debido proceso y derecho de defensa de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política, permitiendo tanto a la administración, como al administrado, adelantar tales procedimientos, de acuerdo a las recomendaciones y directrices adoptadas por el Gobierno.

También se advierte que el citado decreto municipal dispuso en su parte resolutive – artículo 2º -, (c) que la reanudación de los términos de tales actuaciones administrativas, se dará a partir del día siguiente a la superación de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020, es

decir, su vigencia se limita a lo dispuesto por las normas nacionales, en consonancia con lo establecido en el inciso 3° del numeral 6° del Decreto Nacional No. 491 del 28 de marzo de 2020, en cuanto señala que “*los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social*”.

De igual forma, (d) se observa que el decreto municipal dispuso - artículo 3° -, que las demás actuaciones internas de la Inspección de Policía del Municipio de Los Palmitos, continuarían normales, por lo que la atención se realizaría por el correo electrónico institucional o por medio tecnológico de comunicación; lo que también atiende a lo estipulado en el aludido decreto nacional, en cuanto estipuló que “*la suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta*”.

De cara a lo anterior, es claro que ante la situación que se enfrenta, la autoridad municipal, puede disponer de la “*suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa*” (artículo 6° del Decreto Nacional No. 491 del 28 de marzo de 2020), por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus, con el fin de no afectar derechos fundamentales, ni servicios públicos esenciales.

Y si bien el decreto municipal es parco en las razones **específicas** que motivaron sus órdenes, rayando incluso, en omitir lo dispuesto en el Decreto Nacional 491, en tanto señala que las mismas se harán “*conforme al **análisis** que las autoridades hagan de **cada una** de sus **actividades** y **procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta**”*, lo cierto es que la invocación del debido proceso como cláusula general aplicable a todo tipo de actuaciones administrativas y el respeto integral por el ser humano¹¹, implica, que medidas como las tomadas puedan ser

¹¹ Sobre el tema, la Ley 1437 de 2011, señala: “**Artículo 3°. Principios.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y

consideradas como razonables y proporcionadas, entendiéndose que la evaluación y la justificación en este caso en concreto, devino de las consideraciones motivacionales sustentadas por las normas nacionales invocadas en el acto administrativo municipal y la realidad misma, que indica que la pandemia covid - 19 puede contrarrestarse con aislamiento social, objetivo que puede lograrse si las actuaciones de la administración en las que participa público, se limitan, tal y como ha ocurrido a nivel nacional con las actividades propias de la Rama Judicial.

Ahora bien, el ente territorial se inclinó por la suspensión total de las actuaciones policivas, manteniéndolas vía internet para los trámites internos, aceptando tácitamente que es posible el uso de las tecnologías de la informática en sus dependencias, lo que implicaría que al contar con tal posibilidad, las actuaciones policivas relacionadas con usuarios externos, sufriría igual suerte; empero, tal cosa no ocurrió. Esta

procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in ídem..." (Subrayado fuera de texto).

Y el código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana dispone: "**Artículo 8º. Principios.** Son principios fundamentales del Código:

1. La protección de la vida y el respeto a la dignidad humana.

2. Protección y respeto a los derechos humanos.

3. La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes y su protección integral.

4. La igualdad ante la ley.

5. La libertad y la autorregulación.

6. El reconocimiento y respeto de las diferencias culturales, la autonomía e identidad regional, la diversidad y la no discriminación.

7. El debido proceso.

8. La protección de la diversidad e integridad del ambiente y el patrimonio ecológico.

9. La solidaridad.

10. La solución pacífica de las controversias y desacuerdos de los conflictos.

11. El respeto al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.

12. Proporcionalidad y razonabilidad. La adopción de medios de Policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario.

13. Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.

Parágrafo. Los principios enunciados en la Ley 1098 de 2006 deberán observarse como criterio de interpretación y aplicación de esta ley cuando se refiera a niños, niñas y adolescentes" (Subrayado fuera de texto).

eventualidad, que aparentemente desdeciría de la proporcionalidad de la medida, en criterio de la Sala, considerando la clase de usuarios que normalmente utilizan los servicios de una inspección de policía, no es desproporcionada, en tanto, el uso de las tecnologías informáticas no se ha generalizado al usuario común y corriente y eventualmente se producirían desigualdades procesales que afectarían el debido proceso, a lo cual debe sumarse que el trámite policivo requiere de inmediatez, representada en contacto directo del funcionario y empleados de la inspección de policía con el usuario, lo cual atentaría contra la finalidad de la medida, que no es más que garantizar la distancia social.

Así entonces, no se vislumbra que lo dispuesto en el decreto examinado, limite en modo alguno los derechos fundamentales de las personas o que afecte el núcleo esencial de otros, pues, por el contrario, lo que se busca es salvaguardar tales derechos en los trámites administrativos que se encuentren en curso o que estén pendientes de iniciar y que no se pudieron tramitar en el tiempo esperado, dada la crisis generada por la pandemia del Coronavirus - Covid-19.

De otro lado, se tiene que el Decreto No. 160 del 6 de abril de 2020, expedido por la Alcaldesa de Los Palmitos, Sucre, dispuso que regía a partir de su sanción y publicación; y que la suspensión de las actuaciones administrativas, así como de las audiencias y comisiones programadas por la Inspección Municipal de Policía, aplicaría solamente mientras dure la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, lo cual, hace claro que el Decreto Municipal No. 160 del 6 de abril de 2020, emitido por la alcaldesa de Los Palmitos, Sucre, tiene bien establecido los límites de los efectos de su vigencia, al sujetarlo al término de duración de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, acorde con lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, que dispone: *“Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1° del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa”*.

/.../ En 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”.

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.

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. 160 del 6 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Los Palmitos, Sucre, “*POR LA CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS LEGALES Y ACTUACIONES ADMINSTRATIVAS DE LA INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE LOS PALMITOS – SUCRE, COMO MEDIDA TRANSITORIA POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA*”, 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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andrés Medina Pineda', written over a horizontal line.

ANDRÉS MEDINA PINEDA

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eduardo Javier Torralvo Negrete', written in a cursive style.

EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE