



Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ATLÁNTICO
SALA PLENA

Barranquilla, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Radicado	08-001-23-33-004-2020-00226-00
Medio de control	Control Inmediato de Legalidad
Actor	Instituto de Tránsito del Atlántico
Accionado	Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020
Magistrado Ponente	Luis Carlos Martelo Maldonado

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, ejerce la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Atlántico, el control de legalidad sobre la Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020, expedida por la Directora General del Instituto de Tránsito del Atlántico, “Por la cual se suspenden términos dentro de los procesos administrativos de jurisdicción coactiva, y demás actuaciones administrativas que se adelanten en el Instituto de Tránsito del Atlántico, a partir del 18 y hasta el 31 de marzo de 2020”.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El 16 de abril del presente año, se remitió a esta corporación, copia digital de la Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020, suscrita por la Directora General del Instituto de Tránsito del Atlántico, a efectos de que se ejerza su control inmediato de legalidad.

El contenido del mencionado acto administrativo es del siguiente tenor:

“Resolución N° _____
Por la cual se suspenden términos dentro de los Procesos Administrativos, Jurisdicción Coactiva, y demás actuaciones administrativas que se adelanten en el Instituto de Tránsito del Atlántico, a partir del 18 y hasta el 31 de marzo de 2020”

La Directora General del Instituto de Tránsito del Atlántico, en uso de sus facultades legales:

CONSIDERANDO

Que el Gobierno Nacional, distrital y demás autoridades territoriales, ante la presencia del virus COVID-19 en Colombia, ha trazado lineamientos sobre las acciones de contención del virus en todo el territorio.

Que la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus CODIV- 19 constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible por lo cual es deber de la administración adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios interesados en los servicios prestados por el Instituto de Tránsito del Atlántico,

para lo cual se deben adecuar las condiciones de prestación del servicio frente a la inminencia de la situación y su posible interrupción.

Que en virtud de lo anterior, se suspenderán los términos del 18 al 31 de marzo de 2020 en los procesos administrativos, jurisdicción coactiva y demás actuaciones administrativas en trámite y que quieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias del Instituto de Transito del Atlántico, que la determinación de suspender los términos a partir del día 18 y hasta el 31 de Marzo de 2020, por tratarse de una medida de fuerza mayor, interrumpe los términos de caducidad o prescripción de las diferentes actuaciones procesales que se adelanten.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER TÉRMINOS PROCESALES a partir del día 18 hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos administrativos, jurisdicción coactiva, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos.

PARÁGRAFO PRIMERO: Durante el término de suspensión, serán recepcionadas las peticiones o consultas en el horario establecido por el Instituto para la atención al público, esto es de 8:00 a.m. a 3:00 p.m.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El área administrativa continuará con el desempeño de sus funciones de forma presencial en las dos jornadas establecidas (7:00 a.m. – 1:00 p.m. Y 10:00 a.m. – 4:00 p.m.) y/o desde sus hogares, previa orientación y coordinación con sus respectivos superiores.

ARTICULO SEGUNDO: La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la entidad.

ARTICULO TERCERO: Los superiores jerárquicos de las diferentes dependencias deberán tomar las medidas necesarias en las actuaciones que se encuentren en curso y en las que se computen términos, para dar cumplimiento y publicidad a las presentes disposiciones.

ARTICULO CUARTO: Publicar la presente resolución en la página web y en lugar visible de las instalaciones del Instituto de Transito del Atlántico – Sede Administrativa y Sede Sabanagrande.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Barranquilla, a los Dieciocho (18) días del mes de Marzo de Dos Mil Veinte (2020)”

1.2. Actuaciones procesales surtidas.

Mediante auto de fecha 16 de abril de 2020, el Tribunal avocó el conocimiento; dispuso comunicar al Instituto de Transito del Atlántico y al Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación, ordenó la publicación de aviso en el sitio web sobre la existencia del proceso, así como en el portal electrónico de la entidad territorial que expidió el acto, por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de la Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020, solicitó los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.y ordenó que una vez expirado el término de publicación del aviso, se enviase copia del expediente al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto.

En cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, y ante la situación de “Aislamiento Preventivo Obligatorio” ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, las actuaciones judiciales y su notificación en el presente asunto se realizaron a través de medios electrónicos.

1.2.1 Intervenciones.

El Instituto de Tránsito del Atlántico y las entidades cuya intervención se solicitó en el auto admisorio guardaron silencio.

1.2.2 Concepto del Ministerio Público.

El Procurador 117 Judicial II Delegado ante este Tribunal emitió concepto y solicitó declarar la nulidad de la Resolución 115 de marzo 18 de marzo de 2020.

Expuso que la ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º establece la prohibición de afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales, señalando expresamente, además, que el Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades.

Expresó que la Corte Constitucional ha señalado en sentencia C-742 de 2015 que se configura una situación de arbitrariedad cuando el Gobierno Nacional, en el marco de un estado de excepción, dicta medidas que exceden límites expresamente trazados por la CP, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se refiere a la prohibición de afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, y a que el Estado de Excepción se desarrolle siempre dentro de los cauces institucionales.

Concluyó que todo lo que tiene que ver con los procedimientos administrativos regulados por el CPACA o por normas especiales, cuya finalidad esencial es proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, entre los cuales se encuentran los de jurisdicción coactiva, sanciones y demás actuaciones administrativas, **son de competencia legal como lo ordena el inciso primero del artículo 115 de la Carta Magna, por lo tanto la autoridad administrativa de control de tránsito departamental en el Atlántico actuó sin competencia pues la decisión que se revisa se expidió antes de que entrara en vigencia el decreto legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020.**

Finalmente expresó que el acto administrativo sujeto a control de legalidad no fue dictado bajo el amparo de decreto legislativo alguno expedido por el Gobierno Nacional., sin embargo, acotó que en caso de privilegiarse el acceso al servicio de la administración de justicia, el acto administrativo debe declararse nulo.

2. CONSIDERACIONES

Cuestión Previa.

Mediante escrito, el doctor Ángel Hernández Cano, Magistrado de este Tribunal, manifiesta que se declara impedido para conocer del presente asunto, en razón de que *“(...)en la actualidad mi hija se desempeña en un cargo de nivel asesor en el Instituto de Transito (sic) del Atlántico; además, de que participó activamente, en la expedición de la Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020, remitida a la jurisdicción de lo contencioso administrativa, para el trámite del control inmediato de legalidad, que hoy nos ocupa.(...)”*. Considera que tal circunstancia le hace incurrir en las causales de impedimento previstas en los numerales 1° y 3° del artículo 130 de la Ley 1437 de 2011¹.

Al tenor de los presupuestos contemplados en numeral 1 del artículo 130 del CPACA para que una situación case dentro de la causal de impedimento allí prevista, se requiere, se cumplan los siguientes requisitos: a) que se haya expedido un acto de carácter administrativo o celebrado un contrato; b) que el magistrado, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, haya participado en la expedición del acto enjuiciado o en la formación o celebración del contrato; o c) hayan participado en la ejecución del hecho u operación administrativa objeto de controversia.

En lo que respecta a la causal estipulada en el numeral 3° del art 130 del CPACA, requiere de la concurrencia de dos (2) elementos objetivos, que el magistrado sea cónyuge, compañero permanente, o que tenga parentesco en los grados estipulados en la norma, y, además, que el o los referidos parientes sean servidores públicos en los niveles

¹ **“ARTÍCULO 130. CAUSALES** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

1. Cuando el juez, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, hubieren participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia

(...)

3. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la condición de servidores públicos en los niveles directivo, asesor o ejecutivo en una de las entidades públicas que concurren al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado (...)”

directivo, asesor o ejecutivo de una entidad pública que concurra al respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado.

Sobre el particular, el Tribunal estima que, el impedimento manifestado por el doctor Ángel Hernández Cano tiene fundamento legal, debido a que la situación descrita está contemplada como causal para separar al juez o magistrado del conocimiento del proceso, al tener parentesco de primer grado de consanguinidad con servidor público que se desempeña en cargo del Nivel Asesor en la entidad que concurre en calidad de parte en el presente proceso - Instituto de Tránsito del Atlántico, y, además, su pariente haber intervenido en la expedición de la Resolución examinada acto administrativo remitido en esta oportunidad al Tribunal en orden a que proceda con su control inmediato de legalidad, razón por la que la Sala debe declararlo fundado y separarlo del conocimiento del presente proceso.

2.1 Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 151² numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena de esta Corporación ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad de la Resolución No 115 de marzo 18 de 2020, suscrita por la Directora General del Instituto de Transito del Atlántico, “Por la cual se suspenden términos dentro de los procesos administrativos de jurisdicción coactiva, y demás actuaciones administrativas que se adelanten en el Instituto de Tránsito del Atlántico, a partir del 18 y hasta el 31 de marzo de 2020”.

2.2. Naturaleza y finalidad del Control Inmediato de Legalidad.

El control automático de legalidad es un medio jurídico, cuyo objeto es examinar la legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituyendo una limitación al poder de las autoridades administrativas, y una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales³.

Mecanismo de control que se ejerce a través la confrontación del acto administrativo con el ordenamiento jurídico., en especial las normas constitucionales, la ley que regula las

² 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.

(...)

³ Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994.

facultades del Gobierno Nacional durante los estados de guerra exterior, conmoción interior, y, de emergencia económica y social (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos proferidos con ocasión de las facultades presidenciales excepcionales.

De conformidad con su objeto, se puede destacar que el juicio inmediato de legalidad constituye una garantía, dirigida a controlar las decisiones de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa que comprendan un desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en ejercicio de las atribuciones excepcionales; mediante el escrutinio judicial de lo relativo a la competencia para expedir el acto, el cumplimiento de los requisitos formales y materiales.

2.2.1 Alcance.

Respecto al alcance del mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la Sala Plena del Consejo de Estado, ha señalado:

“(…) De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”⁴

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(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”⁵ 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

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA- 011.

conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁶;

(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”⁷; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo⁸.

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

“el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

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

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”⁹.

(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

⁶ Idem.

⁷ Ibídem.

⁸ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 16 de junio de 2009; Consejero Ponente: Enrique Gil Botero; Ref.: 11001-03-15-000-2009-00305-00.

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”¹⁰

(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. (...)

En ese entendido, la materia objeto del debate en este tipo de juicio se centra en examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos bajo la égida de los estados de excepción, mediante la confrontación de la decisión, con el ordenamiento jurídico, en orden de verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo., y la razonabilidad de la medida, esto es, la verificación de la adecuación de ésta al objetivo de la emergencia declarada.

3. De los Estados de Excepción - Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La constitución Política consagra los siguientes estados de excepción: 1) estado de guerra exterior (Art. 212), 2) estado de conmoción interior (Art. 213,) y 3) estado de emergencia económica, social, y ecológica (Art 215). Normas que estatuyen una serie de presupuestos, que de acontecer, determinan la declaración o implementación de uno de tales estados., ahora teniendo en cuenta de que cada uno de ellos se funda en circunstancias particulares, esto no obsta, la simultaneidad o coexistencia de varios de estos, en caso de que el contexto así lo requiera.

La corte Constitucional¹¹, al referirse sobre los estados de excepción, expresó:

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000; Radicación: CA-033.

¹¹ Sentencia C 179 de 1994.

“(…)Eso significa que el derecho es siempre compatible con un cierto grado de desobediencia y no puede ser de otro modo. Pero cuando ese grado de desobediencia, permisible e inevitable, es traspuesto, la convivencia se torna difícil y hasta imposible, especialmente cuando son las normas reguladoras de conductas sin las cuales la coexistencia no es pensable, las que están comprometidas. Cuando tal ocurre, el desorden se ha sustituido al orden. ¿Cuándo exactamente ocurre tal fenómeno? No es posible determinarlo con entera certeza. Pueden surgir discrepancias. Es, entonces, cuando se requiere el criterio autorizado y prevalente del órgano de la comunidad que ha de verificar, con fuerza vinculante, que el fenómeno se ha producido o su advenimiento es inminente. Justamente, para esas situaciones se han creado los Estados de excepción.

Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica (…).”

De lo anterior se puede colegir, que dicha institución tiene por finalidad, distinguir las circunstancias con el efecto o virtualidad de adulterar el orden jurídico existente, derruir los cimientos del contrato social, y por consiguiente del estado de derecho., situaciones que exigen, una producción normativa ajustada al contexto, concebidas para, conservar la soberanía, la convivencia ciudadana y el orden económico, social y ecológico, o bien sea para afrontar aquellas que constituyan una grave calamidad pública, precisamente frente a la ausencia de preceptos, con la envergadura requerida para garantizar su conservación, pero en todo caso, con sujeción y respeto al orden constitucional, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional y la Ley.

En ese orden, de conformidad con lo previsto en el Artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de la República está facultado para declarar, con la firma de todos los ministros, el **Estado de Emergencia** cuando sobrevengan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Carta, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, mediante el empleo de las atribuciones de que le otorgan la declaratoria del estado de excepción, consistente en expedir normas con fuerza de Ley que permitan contener, repeler, conjurar la crisis que dio paso a su declaratoria.

En lo que respecta al estado de emergencia económica, social y ecológica, La H. Corte Constitucional¹², advirtió: “*Obsérvese que el Constituyente permite la adopción de este régimen exceptivo no sólo para los casos de perturbación del orden económico, social y*

¹² Sentencia C 179 de 1994

ecológico del país, sino también en caso de la simple amenaza de los mismos, esto es, que es posible hacer uso de dicho estado en forma preventiva o precautelativa. Los factores de perturbación o de amenaza tienen que ser de una gravedad tal que no pueda ser controlada con la legislación vigente y, por tanto, es indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o que aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto, lo que se puede deducir por los hechos antecedentes.

Por tanto, se puede afirmar que las perturbaciones que el Constituyente considera que deben ser conjuradas por medio del estado de emergencia económica, social y ecológica, son aquellas alteraciones que desequilibran o amenacen desequilibrar en forma grave e inminente uno o varios de tales órdenes, o que constituyan grave calamidad pública, y que además, para su confrontación, resulten insuficientes las facultades ordinarias que el ordenamiento jurídico consagra a favor de las de las autoridades, siendo necesario acudir al régimen excepcional, con la finalidad de adoptar medidas con la suficiente entidad para hacer frente a los acontecimientos causantes de la crisis o las consecuencias generadas de la misma.

3.1. Declaratoria del Estado de Emergencia Social.

Mediante el Decreto Legislativo No 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la Republica, invocando las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de conjurar la grave situación sanitaria, social y económica ocasionada por la expansión a nivel nacional e internacional del brote de la enfermedad COVID-19, que amenazaba la prestación continua de los servicios de salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía, y de consecuencia, los derechos a la salud en sus distintas dimensiones y vida de los habitantes del nación, declaró el Estado de Emergencia Social en todo el territorio nacional, por el termino de treinta (30) días.

Expuso el Gobierno Nacional, que esas situaciones no podían conjurarse con los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, sino con medidas extraordinarias, argumentando lo siguiente:

“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 además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000' vidas en todo el mundo, a 17 de marzo de 2020, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los 180.159 casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

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 por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

(...)

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 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”

Seguidamente, en el marco de la emergencia sanitaria, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del Orden Público”*, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, estableciendo algunas excepciones; posteriormente, mediante Decreto 531 de 8 de abril de 2020, reiteró la medida de aislamiento preventivo obligatorio entre el día 13 de abril 2020 hasta el 27 día de abril de 2020, adicionando excepciones a la limitación de circulación; a continuación, mediante Decreto No 593 de 24 de abril de 2020, el aislamiento obligatorio fue extendido entre el 27 de abril y el 11 de mayo, demarcando el

retorno de algunos sectores a la actividad productiva, y estableciendo algunas otras excepciones a la restricción de tránsito.

4. Procedencia del control.

En primer lugar se debe señalar, que en el acto administrativo examinado no se expresó cuáles normas jurídicas sirvieron de fundamento para su expedición por la parte de la Directora General del Instituto de Tránsito del Atlántico., lo cual, desde un punto de mira puramente taxativo impide su confrontación a efectos de establecer si constituye un desarrollo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica así como de las medidas adoptadas por el Presidente de la República para afrontar y/o conjurar la crisis que sirvió de sustento a dicha declaratoria.

Ahora bien, la situación planteada, deja de relieve, la ineficacia que comporta un juicio meramente formal en orden de establecer si un determinado acto administrativo proferido en ejercicio de la función administrativa constituye un desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades excepcionales que le confieren los estados de excepción., resultando menester, por consiguiente, un abordaje material, que permita precisar el grado de correspondencia hartamente dicho debe existir para que resulte procedente el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual vale la pena mencionar, no siempre emerge diáfano, pues cierto es que el estado de excepción no implica anulación de las potestades ordinarias de los distintos órganos y organismos del Estado, lo que a su vez hace plausible que para un mismo propósito o fin se expidan por parte de las autoridades disposiciones en ejercicio de los facultades ordinarias que le otorgan la Constitución, la Ley, los Reglamentos etc, o en desarrollo de las dictadas por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades excepcionales, o bien sea con la convergencia de las antes mencionadas.

Descendiendo al caso en concreto, de la lectura de los considerandos de la Resolución 115 de 2020 del Instituto de Tránsito del Atlántico, se desprende que con su expedición se dispuso “adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones” de la entidad, durante el período comprendido entre el 24 de marzo a las 23:59 horas, hasta el 13 de abril de 2020 a las 00:00 horas.

Bien, el Presidente de la República por medio del Decreto No 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio

nacional, por el término de 30 días, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y los efectos adversos en la sociedad.

Entre los motivos esgrimidos en los considerandos del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el estado de Emergencia, se adujo, la amenaza global que representa a la salud pública el vertiginoso escalamiento del brote del coronavirus, y la falta de capacidad física del sistema de salud colombiano para atender la emergencia; poniendo en riesgo las condiciones necesarias para la atención de la demanda de servicios médicos por parte de la población.

En ese orden, dado el riesgo que representa para el goce efectivo del derecho a la salud y a la vida, señaló el Gobierno Nacional, se requería “(...) *de la adopción de parte de todas las entidades del Estado, y los particulares de acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes (...)*”¹³, con la finalidad de garantizar las condiciones necesarias para la prestación del servicio público de salud.

En lo que respecta a las medidas a implementar con el fin de afrontar las contingencias surgidas de la emergencia declarada, el ejecutivo realizó especial énfasis en aquellas destinadas a mejorar la situación de los contagiados, y evitar una mayor propagación del virus COVID-19, así, con el propósito de limitar o reducir el margen de contagio, se refirió al distanciamiento social y aislamiento como “(...) *una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos*” “*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*”(…)”¹⁴. (Subraya la Sala).

Así pues, emerge con nitidez que el aislamiento social constituyó eje central en el diseño de la política o estrategia a implementar para resistir la crisis, lo que deja de relieve el nexo de causalidad material entre el acto que nos ocupa, con las disposiciones expedidas por Gobierno Nacional para restringir la velocidad de contagio y propagación del virus, con la finalidad de asegurar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

¹³ Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

¹⁴ Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En efecto, conforme a lo expuesto, no cabe margen de duda para este Tribunal, que la Directora General del Instituto de Transito del Atlántico con la expedición de la Resolución 115 de 18 de marzo de 2020 pretendió dar alcance, desarrollar, inclusive, el decreto declarativo del estado de emergencia económica, social y ecológica, expedido por el Presidente de la República, al consignarse en dicho acto administrativo, medidas como la suspensión de términos de los procedimientos y actuaciones administrativas a cargo de la entidad, la suspensión de los términos de prescripción de derechos y caducidad de las acciones, así como las relacionadas con el desarrollo del trabajo en casa mediante el empleo de las tecnologías de la información y comunicación; todas estas enunciadas por el Presidente en el mencionado Decreto como medidas a adoptar para hacer frente a la crisis sanitaria generada, por lo tanto, es innegable su intrínseca relación con las causas que dieron origen al estado de excepción, y por ende con su declaratoria., razón por la cual, como ya se anticipó, se ejercerá su control de legalidad.

5. Cumplimiento de los requisitos de forma.

5.1. Competencia para expedir el acto.

En punto de la competencia, la Directora General del Instituto de Tránsito del Atlántico profirió la Resolución 115 del 31 de marzo de 2020, en la que dispuso suspender los términos a partir del 18 hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos administrativos, jurisdicción coactiva, y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos., señaló que en dicho término las peticiones y consultas serían recibidas en el horario habitual de atención al público, que el área administrativa continuaría con el desempeño de sus funciones de manera presencial en dos jornadas establecidas de (7:00 am -1:00 pm y 10:00 am. -4:00 pm,) y/o desde sus hogares; finalmente en el artículo segundo dispuso que la suspensión de términos ordenada implicaba la de los términos de prescripción y caducidad.

Para efectos de determinar la competencia con que contaba la Directora General del Instituto de Tránsito del Atlántico para expedir la Resolución examinada, resulta pertinente remitirnos a las normas que dispusieron la creación de dicho instituto así como los estatutos que definen sus funciones, misiones y objetivos. En efecto, mediante Ordenanza No 002 de 30 de noviembre de 1997 la Asamblea Departamental del Atlántico creó el **INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE TRANSPORTES Y TRANSITO DEL ATLÁNTICO**, como Secretaría vinculada a la Gobernación, con autonomía administrativa y patrimonio propio, con domicilio en la ciudad de Barranquilla y jurisdicción en todo el departamento

del Atlántico, con el objeto de cumplir las funciones asignadas por la ley y las ordenanzas, especialmente las de dirigir, planificar, organizar y controlar todo lo relacionado con el tránsito dentro de su jurisdicción, conformado por un órgano de dirección denominado Junta Departamental de Tránsito, y otro de administración, la Dirección General.¹⁵

Al director general se le encargó la función de cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Código Nacional de Tránsito, velar por el correcto funcionamiento del Instituto y ejercer las demás funciones que le asignen la Ley y los Reglamentos, y las demás que le sean delegadas.

Posteriormente, mediante Ordenanza No 0035 de 2008 de la Asamblea Departamental, se autorizó el cambio de la razón social del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Atlántico por el de **INSTITUTO DE TRANSITO DEL ATLÁNTICO (ITA)**, ratificándose su personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio público, objetivo, funciones y demás, con un órgano de dirección llamado Junta Directiva, y uno de administración, Director General, siendo función principal de éste, la de representante legal y la organización del funcionamiento del Instituto al igual que garantizar el cumplimiento de los procedimientos y trámites administrativos internos.

Descendiendo al caso en concreto, en términos generales, en la Resolución examinada se adoptan medidas administrativas relacionadas con la prestación de los servicios y el desarrollo de las funciones asignadas a dicho instituto durante el periodo de asilamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República, comprendido entre el 18 de y hasta el 31 de marzo de 2020, ordenando como medida principal, la suspensión de los términos dentro de los procesos Administrativos, Jurisdicción Coactiva adelantados por esa institución, así como la suspensión de los términos de **PRESCRIPCIÓN DE DERECHOS Y CADUCIDAD DE LAS ACCIONES**.

La Resolución 115 estudiada data del 18 de marzo el 2020, es decir, que fue proferida un día después de haber sido expedido por parte del Presidente de la República el Decreto Declarativo del Estado de Emergencia 417 de 17 de marzo de 2020, en el cual con respecto a lo que en esta oportunidad se estudia, estableció lo siguiente:

«Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de

¹⁵ Consulta realizada en la página web oficial del Instituto de Tránsito del Atlántico. <https://transitodelatlantico.gov.co/>

comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos» (Subraya la Sala).

«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». (Subraya la Sala).

El presidente de la República con la declaratoria del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica expuso que la situación generada por la propagación de la enfermedad COVID-19 exigía tomar medidas para conjurar la crisis sanitaria, y los efectos que de esta se pudiera derivar. Ahora bien, en lo que respecta a la atención personalizada al usuario por parte de los diferentes órganos y organismos pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder público, expresamente señaló la necesidad de expedir normas de orden legal que permitieran la flexibilidad de la atención, así como la suspensión de los términos de prescripción y caducidad.

La obligatoriedad de la producción legislativa en orden de regular dichos asuntos, tal como lo señaló el Presidente de la República, emerge de su configuración Legal, en consecuencia, al estar regulados por disposiciones de esa jerarquía (Ley), es claro que cualquier estipulación en contrario implica una reforma legal, de competencia en tiempos ordinarios del Congreso de la República, y excepcionalmente por el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere los estados de excepción.

En consecuencia de lo expuesto con antelación, emerge con nitidez que la autoridad administrativa de control de tránsito departamental en el atlántico al expedir la Resolución 115 de 18 de marzo de 2020 ordenando la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y procesos internos adelantados por la entidad, así como la suspensión de los términos de prescripción de derechos y caducidad de las acciones subrogó funciones propias del Legislador, por lo cual huelga concluir que obró desprovista de cualquier grado de competencia para preferirla. En efecto, tal como lo sostuvo el Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, en lo relacionado con los procedimientos administrativos regulados por el CPACA o por normas especiales, cuya finalidad esencial es proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, entre los cuales se encuentran los de jurisdicción coactiva, sanciones y demás actuaciones administrativas, **son de competencia legal como se establece en el literal a del artículo 152 Constitucional.**

No pierde de vista el Tribunal, que con posterioridad, mediante Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional para conjurar la crisis dispuso la ampliación de términos para resolver las peticiones. Lo anterior lo justificó atendiendo a *“ que los términos establecidos en el precitado artículo 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.”*

Dicho Decreto en su artículo 5 estableció:

“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.

En lo que respecta a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa el artículo 6 consagró.

“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." Destacado del Tribunal.

En virtud del mencionado Decreto el Presidente de la República facultó a las autoridades para que por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia declarada, mediante acto administrativo, suspendieran los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, suspensión que podría ser de manera total o parcial, en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos. Sin embargo, el ejercicio de tal atribución y por consiguiente la aplicación de la medida estaría sujeta al diagnóstico de la situación concreta de cada entidad, mediante la evaluación de los procesos institucionales y misionales desarrollados en su interior. Con la previsión que en ningún caso dicha suspensión de términos aplicaría sobre los procedimientos o actuaciones relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Por ende, podemos concluir que la atribución consignada en el texto legal no se trata de una facultad discrecional, sino de una competencia reglada, pues su procedencia y ejercicio, además de estar prohibida respecto de procedimientos y actuaciones relativos a la efectividad de derechos fundamentales, está sujeta a la realización de estudio que acredite la factibilidad, necesidad y pertinencia de la medida. Por consiguiente, teniendo en cuenta los derechos que pueden resultar afectados con su aplicación, es claro que lo pretendido por el legislador extraordinario con dicha estipulación fue evitar su empleo arbitrario e injustificado.

En ese orden de ideas, en gracia de discusión, de considerarse que la ausencia de competencia con la que obró la Directora de Tránsito al expedir la Resolución examinada quedó purgada al proferirse por parte del Presidente de la República el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, facultando a las autoridades para que durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, dispusieran la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales., en todo caso habría lugar a declararla no ajustada a derecho, toda vez que no se vislumbra que

su expedición obedeció al análisis concreto de las circunstancias particulares del Instituto, es decir, que hubiere estado presidida de estudio en el que se concluyó la necesidad de la misma en los términos en que fue dispuesta. Se advierte, que en el administrativo objeto de control, no se expuso ningún tipo de argumentación relacionada con los procesos y actuaciones administrativas adelantados al interior de la entidad, ni de la capacidad técnica de la misma para continuar con el desarrollo de aquellos en los que fuere posible mediante el empleo de las tecnologías de la información. A *Contrario sensu* decidió aplicarla de manera uniforme y generalizada, sin distinción de aquellos procedimientos y actuaciones que implican la protección o salvaguarda de un derecho o garantía fundamental.

Finalmente, La ley 137 de 1994 en sus artículos 6º y 7º establece la prohibición de afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales, señalando expresamente, además, que el Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades.

La Corte Constitucional ha expuesto en sentencia C-742 de 2015 que se configura una situación de arbitrariedad cuando el Gobierno Nacional, en el marco de un estado de excepción, dicta medidas que exceden límites expresamente trazados por la CP, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Se refiere a la prohibición de afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, y a que el Estado de Excepción se desarrolle siempre dentro de los cauces institucionales

En consecuencia, la directora general del Instituto de Tránsito del Atlántico no solo obró sin competencia legal para proferir la mentada resolución de suspensión de procedimientos y actuaciones administrativas, así como de términos de prescripción y caducidad, sino que además, las medidas en los términos que fueron dispuestas, implican la anulación de derechos y garantías fundamentales, los cuales, aun en tiempos de anomalía se encuentra prohibido suspender; lo cual destruye su presunción de legalidad, por estar afectada de las causales de nulidad por incompetencia y de infracción del orden jurídico en que debía fundarse, consagradas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Por ello, dado el carácter legislativo que implicaba la medida adoptada por el Gobierno nacional mediante el Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020, la misma no podía estar incluida en un acto de jerarquía inferior como lo es la resolución No. 115 de 2020

expedida por la Directora de Transito del Atlántico, a quien le estaba vedado arrogarse una competencia exclusivamente del Legislador para suspender las actuaciones y procedimientos administrativas así como los términos de prescripción y caducidad, tal como se estableció en el inciso primero del artículo primero, y en el artículo segundo del citado acto administrativo.

Por último, la Sala considera que los párrafos primero y segundo del artículo primero, así como el artículo tercero de la Resolución 115 de 2020, en tanto disponen que las peticiones o consultas serían recepcionadas por el Instituto en el horario establecido para la atención al público, y que el área administrativa continuaría con el desempeño de sus funciones de forma presencial en dos jornadas establecidas (7:00 a.m. – 1:00 p.m. Y 10:00 a.m. – 4:00 p.m.) desde sus hogares, previa orientación y coordinación con sus respectivos superiores, las mismas se acompañan a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Declarativo del Estado de Emergencia, al estar orientadas a la continuidad de la prestación del servicio para el cual fue creado el Instituto. Además propenden por el distanciamiento físico, evitando las aglomeraciones en las sedes físicas y promueven el trabajo en casa mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, con lo cual encuentra la Sala que dichas medidas se encuentran ajustadas a derecho.

Conforme a lo anterior, para el Tribunal, en el caso concreto, en lo que respecta a lo expuesto en el párrafo anterior, queda comprobada la debida relación de conexidad que deben guardar las normas de carácter general que expidan las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, con las medidas que se dicten durante los estados de excepción y las causas que originaron la declaración del mismo. En tanto que están dirigidas, en forma expresa y directa, a enfrentar los acontecimientos que dieron origen a la legalidad extraordinaria.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE fundado el impedimento manifestado el doctor Ángel Hernández Cano, por encontrarse incurso en la causal primera y tercera del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.

SEGUNDO: DECLÁRASE la nulidad de los **artículos primero – inciso primero y Segundo** de la Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020, proferida por la Directora General del Instituto de Transito del Atlántico, por haber sido expedidos sin competencia y con infracción a las normas en que debieron fundarse, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLÁRASE ajustados a derecho los **parágrafos primero y segundo del artículo primero, y el artículo tercero** de la Resolución No 115 de 18 de marzo de 2020, proferida por la Directora General del Instituto de Transito del Atlántico, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia

CUARTO: NOTIFIQUESE la presente decisión a la Directora General del Instituto de Transito del Atlántico y al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal.

QUINTO: Ejecutoriada esta decisión, archívese el presente asunto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se hace constar que la presente sentencia fue estudiada y aprobada por la sala en sesión de la fecha.

Se deja constancia que la presente decisión fue aprobada por los integrantes de la Sala Plena de esta Corporación en sesión del día veintiséis (26) de junio de 2020. Igualmente se deja constancia que los magistrados Luis Eduardo Cerra Jimenez, Cesar Torres Ormaza y Jorge Fandiño Gallo presentaron salvamento de voto. La presente providencia será suscrita por el magistrado ponente y el Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, conforme lo establece el Acuerdo COVID No. 001 de 21 de mayo de 2020 que recoge lo decidido en sesión de Sala Plena Virtual Covid-003-2020, de 21 de mayo de 2020.

Los Magistrados,



LUIS CARLOS MARTELO MALDONADO

Ponente



JORGE ELIECER FANDIÑO GALLO

Presidente