



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Plena

Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete.

Sincelejo, dieciocho (18) de agosto de dos mil veinte (2020)

Asunto: Sentencia.

Medio de Control: Control inmediato de legalidad.

Proceso: 70-001-23-33-000-2020-00096-00.

Acto: Decreto No. 038 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de San Antonio de Palmito.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Surtido el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede la Sala Plena a proferir sentencia de única instancia, respecto del control inmediato de legalidad del Decreto Municipal 038 del 30 de marzo de 2020, expedido por el alcalde municipal de San Antonio de Palmito.

I. ANTECEDENTES.

a. Remisión de acto administrativo para el ejercicio de control inmediato de legalidad.

El alcalde municipal de San Antonio de Palmito, expidió el Decreto Municipal N° 038 del 30 de marzo de 2020, por medio del cual *"se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de San Antonio de Palmito a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19"*.

Posteriormente, atendiendo a lo dispuesto en los artículos: 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del C.P.A.CA, procedió a enviarlo a este Tribunal Administrativo, por conducto de la Oficina Judicial, para que se surtiera el trámite del control inmediato de legalidad.

b. Intervención del Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito.

El señor mandatario municipal manifestó que el Decreto 038 del 30 de marzo de 2020, se expidió con fundamento en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social y el Decreto Presidencial 457 de 2020, con el fin de adoptar medidas de urgencia necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Covid-19M en el territorio municipal.

Que la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y la Protección Social, el Decreto 457 de 2020, y el Decreto 491 del 28 de marzo

de 2020, éste, pese a no ser nombrado expresamente en el decreto, son los antecedentes administrativos utilizados para la expedición del Decreto Municipal 038 del 30 de marzo de 2020.

c. Intervención de terceros.

En el presente asunto, no hubo pronunciamiento o intervención de ciudadanos, entidades oficiales o privadas.

d. Concepto del Ministerio Público.

La señora Procuradora Cuarenta y Cuatro Judicial II, delegada ante esta Corporación, emitió concepto en el que considera que el Decreto 0038 del 30 de marzo de 2020, no es pasible del control inmediato de legalidad.

Destaca que, el Decreto No. 038 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde de San Antonio de Palmito, "*suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía, a causa de la emergencia sanitaria presentada por el Corona-virus*", en su parte motiva relaciona el art 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551/2012, y la Ley 1801/2016. En su parte considerativa da alcance a las órdenes emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución 385 de marzo de 2020, y por el Presidente de la República en el Decreto 457 de marzo del presente año.

El artículo tercero indica que las demás actuaciones internas de la inspección de policía continúan normales, y la atención será vía correo electrónico, whatsapp. Medida que va acorde con la atención virtual ordenada por el Gobierno nacional, y con el artículo 2 del decreto 457/2020, que establece: "*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior*".

Medida que obedece a las facultades de policía que tiene el Alcalde como primera autoridad política del municipio, conforme con la Constitución Política (art. 315) y la funciones extraordinarias de policía consagradas en el Código Nacional de seguridad y convivencia ciudadana Ley 1801/2016 (art. 14 y 202).

Que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello.

Que se aprecia, que en el decreto 038, 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 se determina que es hasta el 13 de abril concordando con el decreto 457/2020.

De lo señalado se desprende, que la motivación del decreto bajo estudio, no 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, sino del ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la administración municipal y dentro de la órbita de sus funciones ordinarias, ya que fue proferido en uso de las facultades constitucionales y legales, en

especial las que le confieren los artículos 315 de la Constitución Política³, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y la Ley 1801 de 2016, en cuanto se trata de una facultad legal.

Que 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, así como la suspensión de términos de las actuaciones que se desarrollan en la administración municipal, y más aún cuando se presenta una situación que afecta la salud pública.

En tal sentido solicita, que se declare que el Decreto 038 de 2020, expedido por la alcaldía del Municipio de San Antonio de Palmito no es susceptible de control de legalidad.

II. CONSIDERACIONES

a. Competencia.

La competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, instituido estatutariamente en el artículo 20 Ley 137 de 1994 -EEE- y regulado en su trámite por el artículo 185¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo del lugar de expedición del acto territorial.

En el caso, compete al Tribunal Administrativo de Sucre en única instancia², y en razón, de que la autoridad expedidora del acto -alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito, Sucre-, corresponde a su foro territorial³.

b. Generales de los Estados de excepción.

La Constitución Política concibe al Estado Colombiano como democrático social y de derecho⁴, cuyo poder soberano reposa en el Pueblo, quien lo ejerce de manera

¹ Numeral 1º:

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

² C.P.C.A, artículo 151, numeral 14:

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 Ley 1437 de 2011, artículo 136:

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.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU – 747/98:

“6. La Constitución de 1991 declara que Colombia es un Estado de derecho y social, que deriva su legitimidad de la democracia (C.P. art. 1). Estos tres calificativos del Estado colombiano definen de manera esencial su naturaleza. La acepción Estado de derecho se refiere a que la actividad del Estado está regida por las normas jurídicas, es decir que se ciñe al derecho. La norma jurídica fundamental es la Constitución (C.P. art. 4), lo cual implica que toda la actividad del Estado debe realizarse dentro del marco de la última. En esta situación se habla entonces de Estado constitucional de derecho.

Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.

directa o indirecta, a través de sus representantes. De igual manera, esa concepción de Estado, se traduce en la separación del poder público, ello en distintas ramas, entre ellas, la legislativa, representada por el Congreso de la República, al que le corresponde por mandato constitucional, y en virtud de la voluntad de los ciudadanos materializada, a través del voto, la potestad de diseñar, configurar y hacer leyes⁵, con miras a imponer el marco jurídico de orden legal al que debe someterse el funcionamiento del Estado y las conductas y comportamientos de los asociados.

Este mismo Estado democrático de derecho, posibilita que en ciertas ocasiones especiales - *verbi gracia*, autorización expresa por el Congreso⁶- ora en circunstancias especialísimas, es decir, que son ajenas a las otras ramas del poder público y demás autoridades⁷ -, se otorguen esas facultades legislativas, de manera excepcional y directamente por la Constitución, al Presidente de la República, conforme lo decantado por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional.

En consideración de lo anterior, la jurisprudencia del H. Consejo de Estado manifiesta que *“con el propósito de dotar al Gobierno de herramientas útiles enderezadas a conjurar las situaciones de crisis frente a las cuales los mecanismos ordinarios provistos por el poder de policía resulten ineficaces, la Constitución Política prevé la posibilidad de que el Ejecutivo adopte decisiones de indudable carácter excepcional, en la medida en que las mismas no sólo pueden prescindir de atenerse a los procedimientos y a la distribución habitual de competencias efectuada entre los distintos órganos del Estado, sino que en aras de alcanzar la salvaguarda de los intereses superiores a los cuales apuntan, permiten desde la limitación de algunos derechos fundamentales —con los confines que, a este respecto, demarca el propio ordenamiento— hasta la suspensión, derogación o modificación de disposiciones legales, según fuere el caso, siempre que las determinaciones correspondientes guarden una relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaración*

Finalmente, la definición del Estado colombiano como democrático entraña distintas características del régimen político : por un lado, que los titulares del Poder Público ejercerán esa calidad en virtud de la voluntad de los ciudadanos, la cual se expresa a través de las elecciones; de otro lado, en lo que ha dado en llamarse democracia participativa, que los ciudadanos no están limitados en su relación con el poder político a la concurrencia a elecciones para seleccionar sus representantes, sino que también pueden controlar la labor que ellos realizan e intervenir directamente en la toma de decisiones, a través de mecanismos como los contemplados en el artículo 103 de la Carta; y, finalmente, y de acuerdo con la reformulación del concepto de democracia, que la voluntad de las mayorías no puede llegar al extremo de desconocer los derechos de las minoría ni los derechos fundamentales de los individuos.”

⁵ Artículo 150 de la C. P.

⁶ Numeral 10º Artículo 150 de la C. P. Sobre esta particular disposición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sostiene:

“(…)

3. La concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República

De conformidad con el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política, la función legislativa que corresponde ejercer al Congreso de la República, en forma permanente, puede ser objeto de traslado temporal al Presidente de la República en virtud de la concesión de facultades extraordinarias, lo cual guarda estrecha relación con la efectividad de los fines y cometidos del Estado y con el principio de colaboración armónica entre las diversas ramas del poder público que propugna la Constitución.”. sentencia C – 979 de 2002.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C – 466 de 2017:

“(…)

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica. Además de lo previsto en tales artículos constitucionales, dichas modalidades de estados de excepción, así como su sistema de controles, están regulados en la LEEE.

28. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos estados. Durante la vigencia de la Constitución de 1886, en particular de su artículo 121, que regulaba el denominado Estado de Sitio, hubo lugar a sendos excesos y abusos de los poderes de excepción allí previstos, que incluso merecieron el calificativo de “anormalidad” constitucional. Tras dicha experiencia, la Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

*del respectivo estado de excepción y que resulten proporcionales a las circunstancias que pretenden afrontar.*⁸.

Pues bien, en el evento de presentarse circunstancias anormales que ameriten una respuesta inmediata del Gobierno Nacional, a través de acciones y medidas encaminadas a conjurar la situación, tiene la potestad para expedir decretos con fuerza vinculante y rango jerárquico igual al de la ley. Lo anterior es factible en marco de tres eventos expresamente definidos por la Constitución Política, (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica, constitutivos todos del Estado de Excepción, regulados en los artículos 212 a 215 *ibídem*.

Siendo así, como circunstancias especiales generadoras de potestades legislativas excepcionales *pro tempore* al Ejecutivo, la Constitución Política consagra en su artículo 215, aquellas en las que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

En el marco de la situación de emergencia reseñada, el Presidente de la República puede declarar el *Estado de Excepción*, y con base éste, puede adoptar medidas con la finalidad de conjurar la crisis y hacer frente a la problemática suscitada, y de esa manera se pueda contrarrestar los efectos nocivos y adversos pueda causar al bienestar de la comunidad. Para la regulación y desarrollo de esas medidas, el Presidente de la República junto con todos los ministros del gabinete, pueden expedir decretos que pese a no corresponderse con el proceso formativo de una ley, sí tienen igual fuerza vinculante y rango jerárquico al de las leyes expedidas por el Congreso de la República⁹, siendo objeto de regulación de esos decretos legislativos, todo lo que tenga relación directa y específica con las circunstancias que dieron origen al estado de emergencia¹⁰.

Ahora, sobre estos decretos legislativos, es pertinente destacar que son sometidos a control automático de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, por mandato del numeral 7º del artículo 241 de la C. P.¹¹, en concomitancia con el párrafo del artículo 215 *ibídem*¹².

⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 20 de octubre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00549-00. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C – 893/99.

“Así, es cierto que en la Carta predomina un criterio formal para definir la noción de ley; sin embargo la propia Constitución atribuye a ciertas disposiciones, que no son formalmente leyes, por cuanto no son actos expedidos por el Congreso, una fuerza equivalente al de las leyes en sentido formal. Así, el artículo 150 ordinal 10 autoriza al Congreso a que faculte al Presidente a expedir normas con fuerza de ley. Igualmente, decretado un estado de excepción (CP arts 212 a 215), el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen fuerza plena de ley, en el caso del Estado de Emergencia, pues modifican las leyes vigentes, o que tienen una suerte de fuerza de ley temporal, en los casos de Estado de Guerra Exterior o de Conmoción Interior, puesto que suspenden las leyes que le sean contrarias.”

¹⁰ *Ibídem* 5:

“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales.”

¹¹ **ARTICULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...)

7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

¹² **PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su

Paralelamente al control de constitucionalidad que se efectúa de manera automática respecto de esos decretos legislativos, también frente a las actuaciones del Presidente de la República, se ejerce un control político por el Congreso de la República en los términos del artículo 215 de la C. P¹³.

En ese mismo hilo, al respecto debe decirse que el poder Ejecutivo nacional, puede desarrollar las disposiciones que se consignan en esos decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, adoptando medidas generales, partiendo de su fundamento.

Así mismo, las autoridades departamentales, distritales y municipales, en ejercicio de la función administrativa que les asisten, en virtud del artículo 209 Constitucional, pueden en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia, adoptar medidas dentro de sus competencias y jurisdicción territorial, para implementarlas en ámbitos económicos, administrativos, sociales, de servicios públicos y saneamiento básico, entre otras, que apunten a afrontar, mitigar y/o superar la crisis que dio lugar a la emergencia.

De manera entonces, que la declaratoria del estado de excepción, especialmente, por emergencia económica y social, conforme el orden constitucional vigente, ante la urgencia de tomar y adoptar medidas inmediatas y rápidas, implica la facultad excepcional y transitoria, de expedir por parte del Presidente de la República, normas con fuerza de ley, llamadas decretos legislativos, y en desarrollo de éstos, las autoridades administrativas nacionales y territoriales, cuando sea del caso¹⁴ - *se requiera o se autorice*-, adoptarán medidas administrativas, que cuando sean de carácter general, tendrán el control inmediato de legalidad consagrado en la Ley estatutaria de los estados de excepción.

c. Generales del control inmediato de legalidad - noción, presupuestos y características.

Las medidas de carácter general adoptadas en actos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran en virtud del Estado de Emergencia, serán objeto de **control inmediato y automático de legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa**, conforme lo reseña el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 – estatutaria de estados de excepción -, el cual reza:

"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

constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

¹³ (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

¹⁴ No todos los decretos legislativos permiten se adopten medidas administrativas en su desarrollo.

donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 136 del CPACA, consagra el igualmente, el control inmediato de legalidad ante esta jurisdicción, de aquellos actos administrativos generales que se expidan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, a saber:

"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"

Frente al órgano judicial competente para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA señala:

"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"

En ese orden de ideas, se tiene que las medidas administrativas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, deben ser controladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de examinar y verificar que su contenido y regulación, esté acorde con el marco legal estipulado en aquellos decretos, y en las normas de carácter constitucional.

Para resaltar los aspectos que determinan la finalidad, presupuestos, características, y alcances del control inmediato de legalidad, así como los actos objeto de su control, la Sala traerá a colación, la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa que se ha sentado sobre la materia.

Pues bien, la Corte Constitucional al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto de ley que dio origen a la norma estatutaria de estados de excepción - Ley 137 de 1994 -, estimó en concreto, que el control inmediato de legalidad, es el mecanismo jurisdiccional que se constituye de manera automática, - en el marco del estado de excepción – pretendiendo evitar que las medidas administrativas de las autoridades, que se dicen dictadas en desarrollo de las medidas adoptadas en los decretos legislativos, le resulten incompatibles.

Al respecto, en la sentencia C – 179 de 1994, aseveró:

"(...)

- 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. Cuando la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 inciso 2o. de la presente ley, no haya suspendido un decreto legislativo, dictado en el ejercicio de las facultades de los estados de excepción, dicho decreto, en todo o en parte, no podrá inaplicarse o suspenderse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ni por ninguna autoridad judicial o administrativa."

Los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo y José Manuel Barreto, consideran que el inciso tercero del artículo que se examina, infringe el artículo 4o. de la Carta, ya que "impide dar aplicación a la excepción de inconstitucionalidad durante el periodo en que se esté surtiendo el trámite del control de constitucionalidad, si la norma no es suspendida de manera provisional".

Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de 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, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

*Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable. (...)"*Resalto de la Sala.

Siendo así, este control tiene por objeto examinar y verificar, si las medidas generales acogidas e implementadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los Decretos Legislativos, en el contexto de la excepción ya mencionado, resultan compatibles con el orden constitucional y estatuario que regula el estado de excepción, y con lo normado en los decretos legislativos.

Así lo ha dicho recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado¹⁵:

"El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos declarativos o declaratorios que son los que establecen la situación de Excepción, y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurarla."

Así entonces, su alcance es el de constituirse como garantía de protección del ordenamiento jurídico, pretendiendo enervar cualquier posibilidad de extralimitación en el ejercicio de las facultades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En ese sentido, el H. Consejo de Estado sostiene *"que se trata de un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción"*.¹⁶

Asimismo, la línea jurisprudencial del H. Consejo de Estado sobre esta materia, partiendo de su consagración estatutaria, ha sentado las características de este medio de control, en los siguientes términos ¹⁷:

*"La Sala también quiere resaltar, a manera de pedagogía, atendiendo a lo particular que es este procedimiento, **las características principales que tiene**, toda vez que no se trata de aquellos que se encuentran regulados en el Código Contencioso Administrativo, sino en una ley especial, de naturaleza estatutaria: la que se ocupa de los estados de excepción.*

*De la escasa regulación que existe sobre el tema, la Sala entiende que son atribuibles a este proceso judicial **las siguientes características:***

¹⁵ Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad. C. P. Dra. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

¹⁶ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

¹⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

En primer lugar, **se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.

En segundo lugar, **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 controlarlo 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 la 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.

No sobra decir que se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, como quiera que el tradicional principio de la "jurisdicción rogada" -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, ya que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

En tercer lugar, el **control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 CP.**, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma."

Recientemente la Sala Plena del H. Consejo de Estado, hizo alusión a los anteriores requisitos, como también adicionó otros, así¹⁸:

"(...)

¹⁸ *Ibíd*em 13.

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

(...)

5. La Sala Plena del H. Consejo de Estado ha dicho además, que el control **es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad**, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, pueden posteriormente demandarse en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad **hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o la que decreten sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tiene efectos erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de legalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión tomada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y – por lo mismo –, no es óbice para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma. (...)"

Siendo así, según lo expuesto, las características de este medio de control, son: **(i) es jurisdiccional** en el entendido que se ventila ante la administración de justicia, mediante trámite especial reglado estatuido en el CPACA, cuya resolución se efectúa a través de sentencia. **(ii) es automático** por cuanto una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el marco de estado de excepción, en desarrollo de decretos legislativos, tiene que ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control de legalidad, de manera inmediata. **(iii) es integral** en consideración que el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto enviado a control. **(iv) es compatible** por cuanto se puede iniciar con independencia de otros medios de control, *verbi gracia*, nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. **(v) es autónomo** porque se puede realizar el control de legalidad, incluso, antes que se realice el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que guarden conexidad y relación con él. Y por último, **(vi) la sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa** de manera que en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad, pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión en la providencia de su estudio inicial.

Por último, debe decirse que los presupuestos formales del control inmediato de legalidad, son: **(i)** que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general, esto es, que sea impersonal y abstracta; **(ii)** que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, lo que significa que sea expedidos con arraigo y apego tanto a las atribuciones de autoridad administrativa, como en cumplimiento de los principios previstos en el artículo 209 Superior; **(iii)** que con el acto se desarrollen decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, es decir, que su expedición sea con ocasión de ejecutar y/o adoptar medidas o instrucciones dadas por los decretos legislativos expedidos durante la vigencia del estado de excepción.¹⁹

d. Especiales para el presente control inmediato de legalidad.

Pasa la Sala Plena de este Tribunal, a abordar el *sub examine*, en los siguientes términos:

- Declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica y Social por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID 19.

Mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020²⁰, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, 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 la vigencia del decreto, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19.

Los **antecedentes** que dieron origen a la declaratoria mencionada, en la parte motiva del mentado decreto, se circunscriben así:

(...)

1. PRESUPUESTO FÁCTICO

A. Salud pública

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

Que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

*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**¹ esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado*

¹⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

²⁰ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, 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 la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor y a una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención.

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, así:

a. Suspender los eventos con aforo de más de 500 personas (...)

b. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

c. Ordenar a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.

d. Prohibir el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional

e. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, condominios y espacios similares la adopción de las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio.

f. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo.

g. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.

h. Ordenar a los destinatarios de las circulares que han expedido los diferentes ministerios para la prevención del contagio del COVID-19, cumplir, con carácter vinculante, las recomendaciones y directrices allí impartidas.

i. Ordenar a todas las autoridades del País y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

j. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

l. Ordenar a las EPS, entidades territoriales e IPS facilitar la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población colombiana y de los migrantes regulares, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.

m. Cerrar temporalmente bares y discotecas.

Que pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.

Que según la OMS, la pandemia del nuevo coronavirus - COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas

Que, según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia de nuevo coronavirus – COVID 19 sería de un 34.2% del total de la población.

Escenario con tasa de contagio 2,68.

La proyección de costos de las atenciones en salud tuvo en cuenta los modelos de contagio sin intervenciones en salud pública realizados por el Instituto Nacional de Salud, con una tasa de contagio de 2.68 (Ver tabla 1). Para el cálculo se tuvieron en cuenta los casos proyectados, la distribución de la gravedad de la enfermedad; así como las canastas de procedimientos y medicamentos para cada servicio para IRA, los datos de la base de suficiencia del año 2018 y con un supuesto de 14 días de estancia en UCI y de 5 días en hospitalización (Piso). En este escenario el costo total de atención en salud se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos.

Tabla 1 Proyecciones de casos Covid-19

Ro: 2,68	Personas	Porcentaje
Casos	3.989.853	100,0%
Leves	3.251.730	81,5%
Críticos	187.523	4,7%
Severos	550.600	13,8%

Adicionalmente se debe incluir la proyección de costos por incapacidades la cual se calculó con un JBC promedio diario con corte a diciembre de 2019 y con una probabilidad de ser cotizante incapacitado en relación con la población total del país. De esta manera el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459.

Por otro lado, se estimó la necesidad de incrementar la oferta de las unidades de cuidado intensivo de adultos en cerca del 10% de la capacidad actual; el costo de esta inversión sería de \$200.000.000.000. Así mismo se propenderá por expandir de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera, por un valor \$36.000.000.000

El total de recursos según este escenario sería de: \$4.961.885.951.600

Que estos costos no tienen en cuenta: i) las comorbilidades, las cuales pueden corresponder a un 44% de costo adicional entre los pacientes críticos, ii) la atención a pacientes crónicos en casa para evitar la exposición al riesgo, iii) la compensación económica temporal por aislamiento preventivo, y iv) las intervenciones o estrategias para modificar el comportamiento de los residentes en Colombia.

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

Que lo expuesto anteriormente evidencia 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, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total² (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país³), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

Que el 42,4%¹ de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejarán de percibir por causa de las medidas sanitarias.

Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que adicionalmente se presentó una ruptura no prevista del acuerdo de recorte de la producción de crudo de la OPEP+, que reunía a los productores de crudo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y otros países, entre ellos principalmente a Rusia.

Que esta ruptura y la menor demanda mundial de crudo producto del nuevo coronavirus COVID 19 implicó un desplome abrupto del precio del petróleo, para la referencia Brent entre el 6 y el 9 de marzo se presentó una caída del 24%, siendo la segunda caída más fuerte desde 1988. En los días siguientes, el precio ha presentado una constante disminución, llegando el 16 de marzo a \$30,2 USD/Barril para la referencia Brent y \$28,8 USD/Barril para VVTI.

Que el derrumbe en el precio internacional del petróleo fue totalmente sorpresivo y no previsto, previo a la semana del 6 de marzo de 2020, las principales agencias especializadas y el mercado preveían que el precio del petróleo se ubicaría en niveles similares a los observados en 2019. Es el caso de la Agencia de Energía de Estados Unidos, que proyectaba que el Brent se ubicaría en niveles promedio de \$64 USD/Barril en 2020. Consistente con estas previsiones el presupuesto general de la Nación, aprobado por el Congreso de la República para el año 2020 se basó en un precio promedio Brent de \$60,5 USD/Barril.

Que, debido a la caída del petróleo y a la incertidumbre de los mercados por la situación global, el dólar ha tenido una subida abrupta en los mercados emergentes y en países productores de petróleo. Así en el caso colombiano, la Tasa Representativa del Mercado (TRM) ha subido niveles que no se habían registrado nunca antes, cotizándose en promedio al 16 de marzo de 2020 en \$4.099,93. Esto representó un alza de \$577 en 1i días, con respecto al nivel observado antes del choque (\$3.522,4),

Que, de acuerdo a cálculos del Ministerio de Hacienda, en un escenario moderado, que contempla una recuperación parcial de los precios del petróleo hacia el final del año, el crecimiento económico se vería afectado en alrededor de 1pp. Los menores precios del petróleo, aunados a un menor crecimiento de la economía, generarían efectos negativos sobre el balance fiscal. En efecto, se estima que el nuevo escenario macroeconómico podría inducir un deterioro en el balance del Gobierno Nacional Central de más de 3bn de COP en 2020 (equivalentes a 0,3% del PIB), cifra que aumentaría a cerca de 6bn en 2021 (0,5% del PIB). En un escenario aún más negativo, en el que los precios del petróleo no se recuperen en el segundo semestre, estos efectos sobre el balance fiscal podrían ascender a 0,4% en 2020 y a 0.6% del PIB en 2021. Lo anterior significa un cambio abrupto en el panorama fiscal, que en ausencia de medidas contundentes pueden repercutir en la estabilidad macroeconómica del país.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4. 1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que se han venido usando los mecanismos ordinarios de los que disponen las instituciones económicas en tiempos normales, los cuales han sido adecuados, pero insuficientes para contener el choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía. Así, el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno Nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque

económico que está generando la llegada del COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo.

Que en el sector turismo se evidencia una inmensa afectación. En este sentido, en cuanto a los visitantes no residentes, se estima que caerán en el mes de marzo en más de 47% frente al mismo mes de 2019 y en el mes de abril esta cifra llegará a ser superior al 80%. Lo anterior, a raíz de la decisión del Gobierno nacional de no permitir temporalmente la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros.

Que, otro de los efectos evidenciados, se demuestra en la situación del sector aeronáutico donde la industria mundial ha venido enfrentando su crisis más severa desde la II Guerra Mundial. Desde el comienzo de la crisis, las aerolíneas han venido enfrentando un escenario de descenso en la demanda. Actualmente, las aerolíneas están enfrentando caídas del más del 100% en las reservas (mayor número de cancelaciones de vuelos que nuevas reservas). Así, el mercado en la actualidad tiene crecimientos del -300% para vuelos internacionales y -150% para el mercado interno.

Que para el caso de Colombia, se espera una reducción de cerca de 2 millones de pasajeros mensuales, y casi 2.5 millones para los meses más críticos (de acuerdo al comportamiento del mercado internacional durante la crisis de SARS, estos meses serán entre mayo y junio de 2020). Esta baja supondrá que los viajes hacia y desde el exterior tendrán una caída de casi el 100%, mientras que los viajes domésticos tendrán una reducción cercana al 50%.

Que esta caída supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales. A esto se suma que cerca del 60% de los costos de los operadores regulares son costos fijos (costos de capital y costos laborales), de los cuales la mitad son costos de capital (arrendamiento de aeronaves)

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 el 3 de marzo de 2020, la Reserva Federal (FEO) de EE.UU. recortó, de manera sorpresiva, en 50 puntos básicos (pbs) la tasa de interés de referencia, con el propósito de anclar las expectativas en el mercado y estimular la economía global, en medio del contexto de la propagación del nuevo coronavirus COVI0-19 a nivel mundial.

Que doce días después, y en un hecho sin precedentes, la FEO recortó sus tasas de interés en 100 pbs adicionales. Asimismo, la FEO anunció medidas como la compra de al menos US\$500 mil millones en bonos del tesoro y US\$200 mil millones en valores respaldados por hipotecas, con el propósito de aumentar la liquidez del mercado y promover condiciones financieras menos restrictivas para la economía.

Que tras los recortes mencionados las tasas de la FEO llegaron a un rango de 0-0,25% y por consiguiente el margen de este banco central para generar incentivos

adicionales que mitiguen los impactos del nuevo coronavirus COVID-19 en la economía global a través de estímulos monetarios es muy limitado.

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 sorpresa e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

Que el temor del mercado financiero internacional ha impactado incluso activos como el oro, considerado un refugio en medio de estas crisis, el cual el 16 de marzo de 2020 se debilitó 8,3% con respecto al cierre del 6 de marzo, llegando a US\$1.478,95 la onza, debido al afán por recaudar efectivo y cubrir pérdidas en otros mercados. (...)"

Igualmente, respecto de la **justificación** expuesta por el Ejecutivo para declarar el Estado de Excepción que trata el artículo 215 de la C. P., se tiene:

"(...)

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 además de la tragedia humanitaria de la pérdida de más de 7.000⁴ 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 75 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 es 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 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.

(...)

Que ha quedado ampliamente justificado que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

Que las medidas que debe adoptar el Gobierno nacional para conjurar esta crisis y evitar la extensión de sus efectos se requieren aplicar inmediatamente ante la inminencia de que los hechos cada día sean más complejos y afecten a un mayor número de habitantes del territorio nacional, pero además para atender oportunamente a los afectados tanto en materia sanitaria como económica.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

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 la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del 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 Organice 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.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca 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.

(...)

Ahora bien, con el propósito de conjurar la grave situación derivada de la pandemia del COVID 19, que dio lugar al estado de emergencia económica y social, el decreto que declaró el estado de excepción, **previó y anunció, sin describir el alcance estricto de cada una**²¹, y a título enunciativo, **medidas que considera necesario adoptar, establecer, o autorizar bajo ciertas condiciones**, a fin de controlar, mitigar y detener la expansión de la pandemia y contrarrestar la crisis económica que de ella se deriva, en los siguientes términos:

(...)

Medidas

Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE- del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el presente decreto.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República.

Que se fortalecerá el Fondo Nacional de Garantías - FNG, a través del aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas en Colombia, y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional a crear un patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial que tenga por objeto la financiación y la inversión en proyectos destinados para atender, mitigar y superar los efectos

²¹ En este decreto declaratorio, las medidas se prevén o anuncian, a título enunciativo, haciendo una descripción incipiente de su alcance; de modo que será, el respectivo decreto legislativo dictado en vigencia de la excepción, el que al momento de adoptarla, establecerla o autorizarla, definirá, su contenido, alcance o parámetros.

adversos causados por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 en los términos que éste establezca.

Que, dada la necesidad de recursos líquidos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal. Igualmente, estas medidas le deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de República, a su vez se analizarán medidas que permitan adelantar procesos de enajenación de activos de forma más ágil.

Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover las industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

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

Que se debe buscar los mecanismos legales para facilitar y agilizar los procesos de reorganización e insolvencia empresarial, que permitan la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

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

Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia.

*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.

Que con el fin de evitar la propagación de la pandemia del coronavirus y contener la misma, el gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad de flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento.

Que con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población, afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, se autoriza al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que con el fin de garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno nacional considera necesario modificar disposiciones normativas del Sistema General de Regalías que le permitan dar respuesta efectiva y ágil a la situación sanitaria presentada y a los requerimientos en materia de acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestares necesarias.

(...)

Resaltos de la Sala.

En consecuencia, el Decreto Legislativo mencionado decretó:

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

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

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

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

Resaltos de la Sala.

- Del acto administrativo objeto de control – fundamentos, motivación y medidas.

El Municipio de San Antonio de Palmito, a través de su alcalde, expidió el Decreto No. 038 del 30 de marzo de 2020, "por el cual se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de San Antonio de Palmito a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19" siendo éste remitido para su correspondiente control de legalidad.

En aras de su integral revisión, la Sala transcribirá en su totalidad el mencionado decreto, así:

DECRETO No. 038 DE (MARZO 30 DE 2020)

"Por medio del cual se suspenden términos legales y actuaciones administrativas de la Inspección de Policía del municipio de San Antonio de Palmito a causa de la Emergencia Sanitaria decretados por el Gobierno Nacional, ante la propagación del Coronavirus COVID-19"

El Alcalde del Municipio de San Antonio de Palmito, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en el artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1601 de 2016, Ley 1564 de 2012, demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO:

Que conforme el artículo 2 de la Constitución 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 y para asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sus deberes sociales y el de los particulares.

Que la Constitución política en su artículo 209 establece que "La función administrativa esta al servicio de los intereses generales y se desarrolla con

fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

Que el artículo 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016 (Código de seguridad y convivencia ciudadana), otorga al alcalde la competencia extraordinaria de policía para atender situaciones de emergencia y calamidad, con la finalidad de prevenir riesgos o mitigar los efectos provenientes de epidemias u otras situaciones de emergencia dentro de su jurisdicción.

Que el día 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 transmisión.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declarar el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y en virtud de la misma se adoptaron una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que la Ley 1437 de 2011, en su artículo 1 dispone como una de sus finalidades te primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de te administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares, así mismo en el artículo 3 ídem, encontramos como principio el debido proceso en las en todas las actuaciones administrativas.

Que los artículos 212, 219, 222, 223 y 226 de la ley antes citada, establecen los casos en que se impone la multa, el procedimiento para la imposición del comparendo, el procedimiento verbal y su tramite, y la prescripción y caducidad de las acciones.

Que dentro de las actuaciones de la Inspectoría de Policía de este municipio, se encuentran las audiencias, los desplazamientos por inspección ocular, el inicio de procedimientos administrativos y garantizando el debido proceso y las comisiones administrativas y judiciales.

Que la administración Municipal declaró la Calamidad Pública en todo el territorio mediante Decreto 033 de marzo de 2020.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 457 de 2020, mediante el cual es establece instrucciones para el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas del territorio nacional.

Que el municipio de San Antonio de Palmito - Sucre, expidió el Decreto 028 de Marzo 17 de 2020, "Por medio del cual se adoptan medidas y acciones sanitarias con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COWD-19" y mediante Decreto 034 del 24 de marzo de 2020, amplía medidas de orden público

Que, en merito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1: Suspender los términos procesales de las actuaciones

administrativas de los Inspectores de Policía, establecidos en el artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, modificada por el Decreto 555 de 2017, desde la expedición de este acto administrativo hasta el 13 de abril de 2020, o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo, así como las audiencias y comisiones programadas.

Artículo 2: Notificar a las personas naturales y jurídicas que se les imponga orden de comparendo, que una vez se normalice la función administrativa, se empezara a contar los términos desde el día hábil siguiente a esta declaratoria, para que se presenten ante las inspecciones urbanas de policía.

Artículo 3: Las demás actuaciones internas de Inspección de Policía continuarían normales, por lo que la atención se hará vía correo electrónico stesha93@hotmail.com o teléfono Número 3232907495 o WhatsApp.

PARAGRAFO: Se ordena colocar aviso en la entrada de la oficina de la inspección de Policía y de la alcaldía para que la comunidad se informe.

Artículo 4: Remitir copia del presente decreto la Policía del Municipio y el Departamento de Sucre y la Personería Municipal para lo su competencia.

Artículo 5: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Dado en San Antonio de Palmito - Sucre, a los treinta (30) días del mes de marzo del año 2020 Publíquese, Comuníquese y Cúmplase ".

- ANÁLISIS DE LA SALA.

Sea lo primero, poner de presente, que el ejercicio del control inmediato de legalidad, implica ineludiblemente, la verificación del cumplimiento de los presupuestos formales que debe cumplir el acto que ha sido remitido por la autoridad administrativa para su control, por ello, tal aspecto, hace parte de la competencia de la que está investida la autoridad judicial destinataria de su asignación legal, y por consiguiente, su determinación y los debates que respecto de ellos pueden surgir, le son propios a quien la detenta, y naturales a la providencia que se ocupe de su ejercicio.

Es por ello, que el H. Consejo de Estado en todas²² las sentencias en las que ha conocido de controles inmediatos de legalidad, ha revisado los presupuestos formales, como son, a saber, i) que se trate de una medida de carácter general; ii) adoptada en un acto dictado en ejercicio de función administrativa, y iii) que lo sea en desarrollo de un decreto legislativo dictado durante un estado de excepción.

Procede entonces, la Sala Plena, en ejercicio de su propia competencia, a examinar, si respecto del decreto local remitido por la autoridad territorial, se cumplen los presupuestos formales del control inmediato de legalidad; de superarse cada uno de ellos, se entrará a analizar sus elementos materiales de decisión, a efectos de determinar, si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse. Contario *sensu*, de no cumplirse los mismos, se deberá proceder por la Sala, a declarar su improcedencia.

(i) De los presupuestos formales de Control Inmediato de legalidad.

²² Al respecto pueden revisarse las sentencias donde el máximo órgano de la jurisdicción ha ejercido el control inmediato de legalidad en virtud de lo dispuesto en la Ley EEE 137 de 1994.

A. Que se trate de un acto que adopte una medida de carácter general.

Las medidas de carácter general son aquellas cuyos supuestos fácticos y normativos aparecen enunciados de manera objetiva, impersonal y abstracta, y no singular y subjetiva, cuyos efectos repercuten en la generalidad, y no en una o determinada persona en particular.²³

En ese entendido de las cosas, se observa que el Decreto No. 038 del 30 de marzo de 2020 –remitido a control –, se observa que versa sobre disposiciones impersonales y abstractas, al adoptar la suspensión de los términos legales de lagunas actuaciones en la Inspección de Policía Municipal, como medida para evitar la mayor propagación de la pandemia del nuevo coronavirus COVID 19.

De suerte entonces, que sus efectos son impersonales, propios de la adopción de una medida de carácter general.

En consecuencia, este primer presupuesto se encuentra acreditado.

B. Que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

Por función administrativa – desde una noción general y amplia –, se entiende aquella que comprende las distintas actividades que realizan los órganos del Estado y algunas personas particulares expresamente autorizadas, en busca de alcanzar los cometidos de su misión constitucional, legal e institucional, y en general, para propender por el bienestar de los asociados, y que no se correspondan con la expedición de leyes o la de impartir justicia.

En Colombia en virtud de su condición de Estado Unitario²⁴, la única función pública descentralizada, es la administrativa, y en este orden, el Decreto No. 038 del 30 de marzo de 2020, como decisión unilateral que produce efectos jurídicos, al ser expedido por una entidad estatal que hace parte de la descentralización administrativa territorial, como lo es, el Municipio de San Antonio de Palmito, a través de su representante legal y director de su actividad administrativa, lo fue sin duda, en ejercicio de función administrativa. Recuérdese que las autoridades administrativas, como lo son, las territoriales, solo pueden ejercer una función pública de otra naturaleza, verbigracia jurisdiccional, cuando excepcionalmente se les autoriza mediante norma con fuerza de ley, lo que no es del caso en esta oportunidad.

C. Que el acto desarrolle decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por la pandemia del COVID 19.

Tal como lo establecen las normas que lo consagran, y lo ha decantado la jurisprudencia citada en antecedencia, el excepcional y especial control inmediato de

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Jaime Araújo Rentería.

²⁴ Constitución Política, artículo 1. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respecto a la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

legalidad – CIL -, se ejerce sobre los actos que adopten medidas de carácter general, en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el estado de excepción.

Se recuerda que este control se establece en especial, sólo sobre dichos actos, y no sobre todos los que en ejercicio de función administrativa se dictan, luego de la declaratoria del estado de excepción, en razón de que son precisamente estos actos administrativos, los que propiamente se dictan en virtud de la excepción²⁵; pues conforme la consagración constitucional del estado de emergencia económica, social o ecológica²⁶, y sus normas de complemento dispuestas en la LEEE²⁷, el destinatario principal y directo de la declaratoria de la excepción, es el Presidente de la República, y no, el resto de autoridades administrativas²⁸, las que en virtud de la excepción, solo expedirán, si es del caso - *se requiere o se les autoriza*-, actos administrativos en los que adopten medidas en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional.

Es pertinente precisar también, que los decretos legislativos susceptibles de desarrollo directo por parte de los actos administrativos, sólo corresponden, a los dictados durante el estado de excepción, y no a los de su declaratoria, pues de éstos, su reconocido carácter de legislativo, sólo se predica, de la declaratoria del estado de excepción en sí misma, su vigencia y la habilitación al Gobierno Nacional para expedir los decretos legislativos, que a continuación adopten, regulen o autoricen bajo ciertas condiciones, las medidas necesarias para atender y conjurar la crisis - *medidas que en el de declaratoria, a título enunciativo, sólo se prevén o anuncian, sin que siquiera se les describa cabalmente*.

No obstante, es necesario tener presente que las motivaciones del decreto declaratorio, son base para observar en principio, conexidad con la excepción²⁹, y por

²⁵ En principio, los demás actos, serán administrativos dictados en coincidencia temporal con la vigencia de la excepción, pero no en su virtud o consecuencia.

²⁶ Constitución Política, artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(...)

²⁷ LEEE, artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se haya reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

(...)

²⁸ La mera declaratoria del estado de excepción, no varía automáticamente las funciones y competencias del resto de autoridades administrativas. Sin embargo, crea la expectativa de su incrementación, en virtud de lo que se disponga en los decretos legislativos que se dicten en su desarrollo.

²⁹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: “(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. (...)”.

ello, si un acto administrativo adopta una medida que se muestre coincidente con las anunciadas o previstas, en el decreto de declaratoria de la excepción, debe advertirse su potencialidad de desarrollo, y evitar su descarte *ab-nitio*, para entonces proceder a verificar, la efectiva existencia de decretos legislativos que con anterioridad a la expedición del acto administrativo, hayan dispuesto en concreto sobre la medida anunciada.

Precisado lo anterior, debe advertirse que la guía inicial para identificar, si un acto administrativo desarrolla una norma legal superior -en este caso un Decreto Legislativo, es la de atender su propio anuncio como tal, es decir, las normas que el mismo, en su encabezado y texto dice desarrollar, pues ello, es lo que se espera, de quien cumple la tarea de desarrollo, y lo que se reconoce, en principio, permite un orden, para ocuparse sin mayores dificultades de su control.

Así entonces, respecto de los Decretos Legislativos, se tendrán en principio, como actos que los desarrollan, aquellos que expresamente, así lo manifiesten en su texto. *Empero*, este criterio formal para identificar los actos que desarrollan tales decretos, no siempre resulta suficiente.

Al respecto, puede ocurrir que la autoridad expedidora del acto, incurra en ambigüedad, imprecisión, error u omisión al momento de citar las fuentes que dice desarrollar, y no por ello, puede concluirse sin mayor revisión, que entonces no desarrolla el respectivo Decreto Legislativo.

También puede acaecer lo contrario, que mencione en su texto un decreto legislativo, pero en realidad en últimas, materialmente no lo desarrolle, ya sea porque se trata de un decreto legislativo, no susceptible de desarrollo³⁰, ora porque no adopta ninguna medida, partiendo de su fundamento habilitante.

Es razón de ser o finalidad de la institución vía estatutaria del especial "CIL"³¹, sobre los actos que desarrollen los decretos legislativos, evitar que se dicten actos administrativos que contengan medidas generales, que resulten incompatibles o desbordantes³² de las estipulaciones adoptadas o dispuestas mediante los decretos legislativos, por ello, el criterio identificador de los actos que los desarrollan, no puede ser simple y exclusivamente, el formal o textual, ya explicado, porque en no pocos casos podría significar, la elusión o evasión de un control, que además de automático, se requiere ante todo, sea inmediato.

³⁰ No todos los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción son susceptibles de ser desarrollados por las autoridades administrativas, solo lo serán, aquellos de cuyo enunciado normativo, surja una autorización o no se disponga directamente la medida, sino que cree la opción de adoptarla o acogerse a ella.

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C 179 de 1994: "Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales".

³² Ver entre otras, la providencia del 20 de octubre de 2009 del H Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Magistrado Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001-03-15-000-2009-005549-00 (CA), en la que se dice: "De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquel que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los estados de excepción (letra (e) del artículo 152 constitucional); por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos."

Lo anterior supone entonces, que la determinación referente, a si el acto administrativo en ciernes, desarrolla o no, un Decreto Legislativo, implique no simplemente revisar la fuentes que anuncia como desarrolladas, sino también, una comparación material de su contenido con aquellos decretos legislativos dictados con anterioridad a su expedición.

Para estos efectos identificadores de los actos objeto de control inmediato de legalidad, cabe precisar también, que el término en “desarrollo” de los Decretos Legislativos, consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, no puede entenderse, como simplemente relativo a reglamentarios, - *que claro está, hoy se aceptan como una especie de ellos-*, sino en comprensión genérica, los que se adopten con su ocasión o partiendo de su fundamento. Se recuerda incluso, que en los inicios de la jurisprudencia sobre la materia³³, se discutió si dentro de los actos sometidos al “CIL”, estaban incluidos o no, los reglamentarios. Se le suma, al entendimiento, que si solo fueran los reglamentarios, los actos susceptibles de este especial control, inocua resultare, la asignación a tribunales administrativos, siendo que las autoridades territoriales, no tienen propiamente potestad reglamentaria frente a las normas con fuerza de ley³⁴. Recuérdese que ella, la detenta, en general, el Presidente de la República, conforme el numeral 11 del artículo 189³⁵ de la C. P., y en especial, según específicas competencias, algunas autoridades nacionales³⁶.

Es oportuno señalar, que es posible que los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos dictados durante el estado de excepción, no lo hagan exclusivamente respecto de ellos, sino también al tiempo, de normas ordinarias; pero tal dualidad de fuentes, no les excluye de su especial control inmediato de legalidad, por su conexidad con la excepción, en atención a que desarrollan un decreto legislativo, y en razón del reforzamiento y prevalencia de controles, que la anormalidad institucional implica, para los actos que de ella se deriven³⁷.

Pues bien, precisado lo anterior, debe decirse que el decreto municipal remitido para control, dictado el 30 de marzo de 2020, cita una gran variedad de fuentes, de carácter constitucional³⁸ y legal, preexistentes³⁹ a la declaratoria del estado de

³³ Así por ejemplo, en la Sentencia de 20 de enero de 1998, expediente CA- 010, se les considera a los decretos reglamentarios, como NO susceptibles del Control Inmediato de legalidad. En la Sentencia de febrero 3 de 1999, ya se acepta por la mayoría de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo que los reglamentarios SÍ son susceptibles de CIL, pero con varios salvamentos de voto. Tal discusión, dio lugar a que, en especial, se expusiera en la Sentencia C-011 de mayo 3 de 1999, transcrita en sentencia de 24 de septiembre de 2002 expediente, radicación: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002) de 2002, lo siguiente: “*Como lo definió esta Sala en la sentencia proferida el 9 de febrero del presente año (radicado No. CA-008), dicho control de legalidad cubija los decretos que el Presidente de la República profiere para desarrollar los estados de excepción con fundamento en su potestad reglamentaria (art. 189 num. 11 de la Constitución Política), ya que carecería de toda lógica que se revisaran actos de inferior jerarquía v.gr. las circulares que se revisan en este caso y no se hiciera lo propio con un decreto reglamentario. Sostener la tesis contraria significaría admitir ni más ni menos, que el Presidente de la República podría eludir fácilmente el control anterior establecido con carácter imperativo en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, a través del fácil expediente de invocar su potestad reglamentaria.*”

³⁴ Solo pueden tenerla de manera excepcional y restringida, cuando la misma ley expresamente así les autorice, como ocurre por ejemplo, en el penúltimo inciso del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, al disponer: “(...)La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.(...)”

³⁵ Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

³⁶ Como la de darse su propio reglamento de las Alta Cortes de Justicia, o las específicas dadas en precisas materias al Consejo Nacional Electoral o al Consejo Superior de la Judicatura.

³⁷ Son éstos, los decretos legislativos mismos, como principales mecanismos de la excepción, y los actos administrativos que en desarrollo de ellos, adopten medidas de carácter general.

³⁸ Constitución Política de Colombia, artículos 2º, 209 y 315.

³⁹ Artículo 91 Ley 136 de 1994; Ley 1801 de 2016; Ley 1564 de 2012, entre otras.

emergencia económica, social y ecológica, efectuada mediante Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, con ocasión de la pandemia del nuevo coronavirus, sin citar formalmente en sus considerandos, un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción.

Sin embargo, se pone de presente que este acto local, es de aquellos, respecto de los que razonablemente puede sostenerse que la falta de mención formal a un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción, no resulta suficiente como criterio que permita descartar, sin más consideraciones, la procedencia del especial control, en razón de que siendo dictado en vigencia del estado de excepción, presenta una manifiesta coincidencia con los hechos, motivos y causas⁴⁰ que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia social y económica⁴¹, dispuesta en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, tanto es así, que incluso, la medida que el decreto municipal adopta – *suspensión de actuación administrativa*-, guarda íntima relación con una de las anunciadas en ese declaratorio, para evitar la propagación del COVID 19, y así conjurar la crisis.

Así se lee expresamente en el texto del mentado decreto de declaratoria:

(..) Medidas

(...)

"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."

Se pone de presente que en la parte motiva⁴² del decreto de declaratoria, el Gobierno Nacional, advierte que las medidas que anuncia, requieren sean establecidas

⁴⁰ Véase como confluyen el Decreto Municipal 038 de 2020 y el Decreto Legislativo de declaratoria del estado de excepción, en la urgente necesidad de adoptar medidas, en razón de: la declaratoria de la pandemia del Coronavirus -Covid 19- por parte de la OMS; la declaratoria de emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y de Protección Social; entre otras.

⁴¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA). M.P. Ruth Stella Correa, providencia en la que expresamente se lee: "(...) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica.

⁴² (...)

"Que la adopción de medidas de rango legislativo --decretos ley, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del 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.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca 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."

o reguladas mediante normas de rango legislativo, y en línea con ello, en su parte resolutive, expresamente dispone en su artículo tercero, que tales medidas, además de las adicionales que puedan resultar necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, serán adoptadas mediante decretos legislativos, así:

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

Así las cosas, siendo la referente a la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas, una de las medidas anunciadas en la parte considerativa del decreto declaratorio de la emergencia, con el objeto de evitar la propagación del Covid 19, en aras de preservar la salud de la comunidad y de los servidores de la administración pública, surge la expectativa, en consecuencia, que mediante uno de los decretos legislativos de desarrollo de la excepción, se estableciere o regulare una medida relacionada con dicha suspensión de términos legales en actuaciones administrativas, partiendo de su anuncio, que definiera cabalmente su contenido y alcance.

En este orden, ante la potencialidad de conexidad con la excepción, del acto local remitido para control, era del caso, dar trámite a su remisión para control, para que con la previa posibilidad de participación del Ministerio Público, la ciudadanía, y la misma autoridad expedidora del acto, sea la Sala Plena del Tribunal, la que proceda en ejercicio de su propia competencia⁴³, a determinar en definitiva, si la adopción de la medida o medidas que adopta el acto administrativo, representa en concreto, desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

La determinación en comento, implica para la Sala, la necesidad de hacer una revisión de los decretos legislativos que se hubieren expedido con anterioridad al acto local, para verificar, si en alguno de ellos, se adopta en concreto, medida relacionada con la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas, estableciéndole, regulando condiciones, o parámetros para su decreto u orden concreta por la autoridad administrativa, en razón del conocido anuncio en ese sentido; aclarando que tal tarea, no la impide, la falta de mención expresa de un decreto calificado como legislativo en el texto del acto local, por el contrario, la hace más necesaria, pues atrás se explicó, que en ocasiones se incurre en ambigüedad, imprecisión u omisión en la fuente a desarrollar, y ello puede significar elusión del control de excepción.

Tales defectos en las citas de las fuentes a desarrollar, pueden ocurrir con mayor probabilidad, en fenómenos como la pandemia del COVID 19, que ha dado lugar a dos escenarios, que aunque diferentes, comparten en su denominación el vocablo "emergencia", así como la finalidad de conjurar la crisis por la pandemia del COVID 19 - *al menos en cuanto a lo de salud pública se refiere*-, y contemplan la posibilidad de

⁴³ *Competance de la competance*, quien hace el control, determina si se cumplen los presupuestos formales para hacerlo.

participación de las autoridades administrativas, en este caso, una emergencia sanitaria decreta por el Ministerio de Salud, y un estado de excepción de emergencia social y económica, en donde es posible se dicten decretos legislativos que permitan a la autoridad administrativa, adoptar medidas en su desarrollo; una que dio lugar a la otra⁴⁴, y con incluso al menos parcialmente, coincidencia temporal paralela, y con innegable incidencia entre ellas respecto de las medidas que se adoptan⁴⁵.

Así entonces, para la fecha de expedición del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020, consultada la página de la Presidencia de la República, se habían expedido, aparte del Declarativo declaratorio 417 del 17 de marzo de 2020, los decretos legislativos: 434 y 438 del 19 de marzo de 2020; 439, 440 y 441 del 20 de marzo de 2020; 444 del 21 de marzo, 458, 460 y 461 del 22 de marzo; 464, 467, 468 y 469 del 23 de marzo de 2020; 470 de marzo 24 de 2020; 475 y 476 de 25 de marzo de 2020; 482 de 26 de marzo 2020; 486, 487 y 488 del 27 de marzo de 2020; 491 y 492 de marzo 28 de 2020, por tanto, son ellos, los que corresponde revisar, para en concreto poder descartar o corroborar, si el acto municipal los desarrolla materialmente.

Así se tiene:

- Decreto Legislativo 434 del 19 de marzo de 2020 *"Por el cual se establecen plazos especiales para la renovación de la matrícula mercantil, el RUNEOL y los demás registros que integran el Registro Único Empresarial y Social RUES, así como para las reuniones ordinarias de las asambleas y demás cuerpos colegiados, para mitigar los efectos económicos del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional"*.

Revisado su contenido, se corrobora que aparte de las medidas referidas en su epígrafe, no se adopta ninguna otra distinta.

- Decreto 438 del 19 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020"*.

Revisado su contenido, se observa que tal como lo anuncia su encabezado, se encarga exclusivamente de asuntos tributarios, relacionados con la exención de impuestos sobre las ventas I.V.A. de ciertos bienes, durante la emergencia económica de que trata el Decreto 417 de 2020.

- Decreto 439 del 20 de marzo de 2020, cuyo epígrafe anuncia: *"Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea"*.

De su contenido, se extrae que adopta la medida relacionada con la suspensión, por el término de treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 marzo 2020, del desembarque con fines de ingreso o conexión en

⁴⁴ Basta con leer las motivaciones del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaratorio del estado de excepción.

⁴⁵ Véase como gran parte de las medidas adoptadas en los decretos legislativos dictados en virtud del estado de excepción de emergencia, disponen que su vigencia estará dada por la duración de la emergencia sanitaria decretada por Min Salud con ocasión de la Pandemia del COVID 19.

territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea; así como la del aislamiento preventivo obligatorio por catorce (14) días para las todas las personas que procedentes el exterior, ingresen al país.

- Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*.

Esta norma regula temas afines a la contratación pública, en el marco de la emergencia económica declarada por el Gobierno Nacional, en materia de: (i) procedimientos de selección, los cuales se deben adelantar haciendo uso de medios electrónicos garantizando el acceso a los proponentes, ente de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar, con el propósito de propiciar el distanciamiento individual; (ii) Suspensión de procedimientos de selección de contratista y la posibilidad de revocar actos de apertura; (iii) procedimiento sancionatorio, cuyas audiencias deben efectuarse haciendo uso también de medios electrónicos; (iv) la posibilidad que las entidades estatales adquiere, de las grandes superficies, bienes relacionados con la emergencia; (v) el uso de la contratación directa, mediante la causal de declaratoria de urgencia manifiesta, para efectos de obtener suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud; (vi) adición y modificación de contratos estatales, (vii) y lo referente a los contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

- Decreto 441 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020"*.

Esta norma legislativa, regula lo concerniente a servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del estado de emergencia, dictando disposiciones relacionadas con: (i) Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados; (ii) Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria; (iii) Uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico; y (iv) Suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

- Decreto 444 del 21 de marzo de 2020 *"Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Contiene disposiciones sobre la creación y la naturaleza del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME, su objeto y recursos y el uso de estos, administración, entre otras que son de importancia para la consecuencia de recursos para conjurar la crisis que dio lugar al estado de emergencia económica.

- Decreto 458 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Revisado su contenido, se observa la adopción de medidas económicas dirigidas a hogares que se encuentren la línea de pobreza, entre ellas, la entrega de transferencias monetarias en el marco del Estado de Emergencia Económica, en favor de los beneficiarios de los programas de familias en acción, protección social del adulto mayor – Colombia Mayor, y jóvenes en acción; así como los Beneficiarios y montos de compensación del impuesto sobre las ventas IVA.

- Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Norma legislativa que en su contenido, dispone el deber de los alcaldes distritales y municipales de garantizar la atención a las y los usuarios, y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar: así como adoptar medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

- Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*.

El contenido de esta preceptiva legal, anuncia la facultad de los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020; y su limitación a que esa reorientación solo es factible para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado en comento.

- Decreto 464 del 23 de marzo de 2020 *"Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de que trata el Decreto 417 de 2020"*.

Este decreto legislativo trata sobre la adopción de medidas como:

- (i) La declaratoria de los servicios públicos de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, como esenciales;
- (ii) Comercio electrónico;
- (iii) Pago de contraprestaciones por concepto de concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y habilitaciones para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales;

(iv) Suspensión de las obligaciones relacionadas con la prestación del servicio.

- Decreto 467 del 23 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilio para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Norma esta que dicta disposiciones relacionadas con Auxilios Educativos para beneficiarios de Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX.

- Decreto 468 del 23 de marzo de 2020 *"Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*.

Su contenido gira en torno a la posibilidad de que la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., - Findeter – y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – BANCOLDEX -, otorguen créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020.

- Decreto 469 del 23 de marzo de 2020 *"Por el cual se dicta una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Se contempla la facultad que tiene la Sala Plena de la Corte Constitucional de levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales..

- Decreto 470 del 24 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

El decreto toma dos medidas necesarias para la garantía de derechos en la Emergencia Sanitaria (i) el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y, (ii) los municipios , distritos y departamentos podrán habilitar recursos del Sistema General de Participaciones, para garantizar la continuidad del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, durante el receso estudiantil a causa de la pandemia Coronavirus COVID-19.

- Decreto 475 del 25 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Con esta norma se pretende reorientar la destinación de los recursos de la construcción parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011 para apoyar al sector en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación en cualquier modalidad, sea presencial o virtual. Con ocasión de la emergencia económica se generó la suspensión de actividades, por lo que se flexibiliza la declaración y el pago de la cuota para el desarrollo cinematográfico.

- Decreto 476 del 26 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas tendientes a garantizar la prevención, diagnóstico y tratamiento del Covid-19 y se dictan otras disposiciones, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Este decreto faculta al Ministerio de y Social para durante tiempo de la emergencia social, económica y ecológica para flexibilizar los requisitos la evaluación de solicitudes de registro sanitario, permiso comercialización o notificación sanitaria obligatoria así como, la comercialización, distribución y adquisición de medicamentos, productos fitoterapéuticos, dispositivos equipos biomédicos, reactivos de diagnóstico in vitro necesarios para la atención del COVID, Además también se habilita al INVIMA para declarar de interés en salud pública los medicamentos, dispositivos médicos, vacunas y otras tecnologías en salud que sean utilizadas para el diagnóstico, prevención y tratamiento del COVID 19 y de esta manera priorizar las solicitudes de registro sanitario.

- Decreto 482 del 26 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica"*

Mediante éste, se reglamentan algunos mecanismos para facilitar el acceso las a fuentes financiación para atender gastos a la inversión, en tanto puedan contribuir a aliviar presiones de liquidez devenidas una emergencia económica, y ecológica, para solventar los gastos de funcionamiento de las entidades estatales de manera expedita y de carácter extraordinaria.

- Decreto 486 del 27 de marzo de 2020 *"Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*.

Este decreto genera un incentivo económico a aquellos trabajadores y del campo mayores 70 años que tengan aislamiento obligatorio de igual forma, se permitirán celebrar acuerdos de recuperación y pago a los productores agropecuarios, los cuales podrán incluir la condonación de corrientes y de mora, así como del capital en términos y límites fijados por Gobierno nacional, a favor de pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito.

- Decreto 487 del 27 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Justicia y del Derecho en materia de extradición, con*

ocasión del "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" declarada en todo el territorio nacional, derivada de la Pandemia COVID-19".

Esta norma suspende a partir del 27 de marzo y por un término de 30 días calendario, los términos del trámite de extradición previstos en la Ley 600 de 2000 y en la Ley 906 de 2004 y demás normas previstas en el ordenamiento jurídico, esta suspensión no cobijará los términos establecidos en el artículo 484 de la Ley 906 de 2004; ni la facultad para cancelar las órdenes de captura y decretar libertades cuando éstas se generen por desistimiento en la solicitud de extradición.

- Decreto 488 del 27 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*

Este decreto, adopta una serie de medidas para promover la continuidad de las empresas y negocios como: el pago las cesantías los trabajadores por medios virtuales, en razón a la emergencia declarada, la posibilidad de informar con al menos un (1) día de anticipación, la fecha a partir de la cual concederá las vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas. Además, se incluyen beneficios de protección al cesante como: la transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo por parte de las Cajas de Compensación familiar hasta donde permita la disponibilidad de recursos, a los trabajadores o independientes cotizantes categoría A y B, que hayan aportes a una Caja durante un año completo.

- Decreto 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 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"*

Este decreto establece los mecanismos para garantizar el cumplimiento de las funciones de las autoridades respetando los lineamientos del Estado de Emergencia. Entre las cuales se destacan:

- Se señala el deber dar a conocer en las páginas web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán los servicios, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.
- Durante la emergencia se modifican los términos de respuesta de las peticiones de la siguiente manera: Plazo general: los treinta (30) días siguientes a su recepción. Información y documentos: veinte (20) días siguientes a su recepción y Consultas: (35) días siguientes a su recepción.
- Autorización para entidades estatales de todos los órdenes y niveles para suspender los términos legales de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, mientras dura la emergencia sanitaria. Esta suspensión podrá ser total o parcial
- Remisión de copias simples de Documentos para reconocimiento de pago en Materia pensional.
- Se asegura la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa, los procesos arbitrales y los trámites de conciliación extrajudicial, amigable composición y procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información, de acuerdo con las instrucciones administrativas

que impartan los centros de arbitraje y conciliación y las entidades públicas en las que se tramiten. • Se aplazarán los procesos de selección que actualmente se estén adelantando para proveer empleos de carrera del régimen general, especial constitucional o específico, que se encuentren en la etapa de reclutamiento o de aplicación de pruebas.

- Decreto 492 del 28 de marzo de 2020 *"Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento_ del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*

Este Decreto se expide con el objetivo de optimizar el uso del capital de entidades financieras de propiedad estatal, este decreto autoriza la transferencia dichos recursos al Fondo Nacional de Garantías, para que respalde la emisión de nuevos créditos con el fin de mantener activas las relaciones crediticias y financiar tanto a micro, pequeñas y medianas empresas, así como a personas naturales, que han dejado de percibir ingresos por su condición de trabajadores independientes o desempleo.

Hecha la revisión de los Decretos Legislativos, expedidos con anterioridad a la fecha del proferimiento del decreto municipal enviado para control, se observa que entre todos ellos⁴⁶, en línea de congruencia con lo previsto en el decreto declarativo del estado de excepción, el Decreto Legislativo 491 de 2020 reguló la medida de suspensión de términos legales en actuaciones administrativas, en consideración a que expresamente facultó a todas las autoridades de los distintos órdenes, sectores y niveles, para suspender mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Al respecto, la motivación que sustenta las disposiciones del señalado decreto excepcional, se circunscriben en:

"Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló que el presidente de la República, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa, podrá adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad por el COVI 0-19 el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 establece que la dirección y el manejo del orden público en el territorio nacional estará en cabeza del presidente de la República, por lo cual las instrucciones, actos y órdenes que éste imparta se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones que expidan los alcaldes y gobernadores.

Que, de forma complementaria, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 señaló instrucciones precisas a los alcaldes y gobernadores para asegurar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, que garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado declaradas por el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, 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

⁴⁶ El Decreto Legislativo 440 de 2020 también contiene regulación sobre suspensión de actuaciones administrativas, pero lo hace exclusivamente respecto de procedimientos administrativos en materia de selección de contratación para la contratación estatal.

2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

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.

(...)

Que acogiendo las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, se deben adoptar medidas para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, así como adoptar medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

(...)"

Con tales motivaciones dispone en su artículo primero su ámbito de aplicación, así:

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.

Siendo así, en el artículo 6º se dispuso:

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.)⁴⁷

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”.

Siendo así, se tiene que es el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, con toda su especialidad, la norma que incorpora al ordenamiento colombiano, la posibilidad del decreto general de suspensión de términos total o parcial de las actuaciones administrativas por parte de las entidades estatales, entre ellas, las territoriales, por ello, es de entenderse que el acto administrativo municipal, expedido ya en su vigencia, el 31 de marzo de 2020, que adopta la suspensión de términos de actuaciones administrativas en una de sus dependencias, lo hace en desarrollo del mentado decreto legislativo, y en esa medida no se comparte la posición del Ministerio Público que considera que en este caso, el acto administrativo no es susceptible del mentado control.

Entonces, si bien el acto local no cita formal y expresamente al Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, es innegable su coincidencia con la habilitación y/o potestad dada por aquella preceptiva legislativa excepcional, por tanto, se concluye que materialmente adopta la medida en su desarrollo, pues sólo de dicho decreto, nace su autorización - *no existe norma preexistente en el ordenamiento que de tal modo lo permitiera*-.

Así tal defecto en la citación de la fuente, no lo excluye de su condición de desarrollador de un decreto legislativo, respecto del que debe respetar y guardar compatibilidad y por ende, debe ser sometido al control de naturaleza estatutaria consagrado especialmente para el efecto.

⁴⁷ Inciso entre paréntesis declarado inexecutable mediante Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

En consideración de todo lo expuesto, se concluye que respecto del Decreto No. 038 de marzo 30 de 2020, expedido por Municipio de San Antonio de Palmito, se cumplen los presupuestos formales para el ejercicio del control inmediato de legalidad, por lo que se procede en esta providencia a efectuar, su examen material.

(ii) Examen material de legalidad del Decreto No. 038 del 30 de marzo 2020.

El examen material de legalidad del decreto municipal, se hará siguiendo cada uno de los elementos del acto administrativo, es decir, la competencia, la motivación, la finalidad, el procedimiento, el objeto o materia de la decisión.

.- De la competencia.

Respecto de la **competencia** – elemento subjetivo -, se tiene que por mandato constitucional⁴⁸ y legal⁴⁹, el Alcalde Municipal, al ser la primera autoridad, es el director de la administración municipal, por ello, tiene las potestades administrativas para adoptar e implementar las medidas que sean necesarias para proteger la vida, integridad y salud de los habitantes de su territorio, con miras a controlar y/o limitar la propagación del nuevo coronavirus COVID 19. Por tanto, le corresponde acometer los mecanismos jurídicos, técnicos y de toda índole, que tenga a su alcance en el ordenamiento para afrontar dicha crisis.

En consonancia con ello, con especialidad el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, conforme sus artículos 1 y 6, de manera expresa le concede a todas las entidades, inclusive las municipales, la autorización y potestad de suspender los términos legales en las actuaciones administrativas, ya sea de manera total o parcial; de ahí que, dicha norma excepcional, se erige como fuente habilitadora de competencia para tales efectos.

Así las cosas, para la materialización de esa medida, se requiere la manifestación unilateral expresa y motivada de la administración que pretenda adoptarla, lo que implica que no se trata de una medida que opera de manera automática para todas las entidades, quedando al análisis de cada entidad, la disposición sobre su adopción.

⁴⁸ Numeral 4º artículo 315 de la C. P.

⁴⁹ Ley 136 de 1994.

ARTÍCULO 3.- Funciones. Modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012. Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
9. Las demás que señale la Constitución y la Ley.

Por consiguiente, el Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito, en su condición de director de la administración municipal, tiene competencia para adoptar la medida establecida en el Decreto 038 de marzo 30 de 2020.

.- Motivación.

No puede predicarse en el *sub-examine*, ilegalidad del acto administrativo por falsedad en su motivación, pues la lectura de su texto da cuenta que expone las circunstancias epidemiológicas y sanitarias que tiene la propagación del nuevo coronavirus COVID 19, al punto que por su fácil contagio entre las personas y por su extensión en el mundo, fue declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud - OMS, y dadas las fuertes implicaciones que puede tener en la vida, salud e integridad de todos habitantes del país, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria mediante Resolución No. 385 de 2020, en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo del año en curso.

Luego, conforme el recuento fáctico del contenido del acto, efectuado de manera muy general por esta Sala, se tiene que la *motivación* está plenamente identificada, por cuanto la autoridad anunció las circunstancias de índole social y sanitaria, que le hacen necesario adoptar medidas urgentes para contrarrestarlas; motivación que valga advertir, guarda congruencia o coherencia con las razones que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

.- Finalidad.

En ese mismo orden, salta a la vista la *finalidad* legítima del acto, como quiera que la medida local adoptada, consagrada como opción para las entidades en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, apunta a materializar el distanciamiento social dentro del mismo funcionamiento de la entidad, y con esto a su vez, se busca preservar la vida e integridad de los asociados y los servidores públicos, y garantizar el bienestar de la comunidad ante la amenaza que representa la propagación del nuevo coronavirus COVID 19.

.- Procedimiento para su expedición.

El decreto legislativo que habilita la adopción por las entidades estatales de la medida de carácter general, de suspensión de términos legales en actuaciones administrativas, no señala estrictamente, la exigencia de adelantamiento de un procedimiento previo para su decreto, de modo que no podría predicarse su ilegalidad, sosteniendo la mera incursión en defecto procedimental en su expedición.

Se recuerda aquí, que la medida desarrollada en el Decreto Legislativo 491 de 2020, no es de aplicación automática, de tal forma que de plano, una vez expedido dicho decreto, se produjera suspensión de términos en las actuaciones administrativas, sino que implica necesariamente la adopción mediante acto administrativo motivado⁵⁰ por parte de la administración de la respectiva entidad estatal.

⁵⁰ Sobre esto, el máximo Tribunal Constitucional, en el marco del control de constitucionalidad automático sobre el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, efectuado en sentencia C- 242 de 19 de julio de 2020, consideró

“(…)

(iv) Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6°) puede llegar a afectar el debido proceso, **la misma es constitucional**, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus

Siendo así, la Sala pasa a realizar el examen del contenido decisional del decreto sometido a control.

.- Control del objeto o contenido decisional del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito.

Respecto de esta arista del control de legalidad, se debe analizar el contenido de los artículos del Decreto 038 de marzo 30 de 2020, vistos integralmente como disposición, desarrollo, delimitación o complementación de la medida adoptada, cual es, la de suspensión de los términos de algunas actuaciones administrativas de la Inspección de Policía de San Antonio de Palmito.

Para este ejercicio, deben examinarse dos aspectos protagónicos, siendo el primero, determinar la relación de causalidad (*factor de conexidad*) entre la medida adoptada en el acto controlado en esta ocasión, con las disposiciones de carácter superior, en especial, el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020, respetando también, las normas de la Constitución Política, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción; y el segundo, la *proporcionalidad* de la medida, esto es, que sea razonable, se ajuste a los límites autorizados.

- **Artículo 1º y 2º del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito.**

“ARTÍCULO PRIMERO. Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas del Inspector de Policía, establecidas en el artículo 180 de la Ley 1801 del 2016, modificada por el decreto 555 de 2017, desde la expedición del acto administrativo hasta el 13 del mes de abril del año 2020 o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a este acto administrativo, así como las audiencias y comisiones programadas.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notificar a las personas naturales y jurídicas que se les imponga orden de comparendo, que una vez se normalice la función administrativa, se empezará a contar los términos desde el día hábil siguiente a esta declaratoria, para que se presenten ante las inspecciones urbanas de Policía”.

En ilustración del análisis de la legalidad de la medida, se tiene en cuenta que:

El artículo 2º de la Constitución Política, enseña que siendo Colombia un Estado Social de Derecho, tiene como fines esenciales, propender por servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Para su cumplimiento, en aras de lograr el bienestar general, colectivo y social, el Estado, a través de sus órganos e instituciones, asume atribuciones que permiten su materialización, *verbi gracia*, la prestación oportuna, permanente y eficaz de sus servicios, a través de sus autoridades en ejercicio de la función administrativa, lo cual implica – entre otras situaciones – acometer y desarrollar los trámites administrativos que sean necesarios, siempre que el orden jurídico lo exija, con estricta observancia de los principios que gobiernan dicha función

COVID-19 y, por consiguiente, busca cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continúa y efectiva. Además, se trata de una habilitación proporcional, porque es temporal, no aplica para las actuaciones relacionadas con la efectividad de derechos fundamentales, no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado.

administrativa, para efectos de concretizar el adecuado funcionamiento de la administración en beneficio de los derechos de sus usuarios

Ese trámite y/o procedimiento administrativo, del que se vale la administración pública para velar por los fines esenciales del Estado, se refiere a la actuación reglada, esto es, sometida a fases y/o etapas con audiencia de la parte interesada previamente determinada por el legislador (principio de legalidad), desarrollada por la autoridad administrativa competente, para efectos de adoptar una decisión definitiva.

Ahora bien, según la materia o asunto objeto de procedimiento administrativo, se han diseñado dos tipologías de procedimientos: (i) las comunes y principales, que son aquellas actuaciones sometidas a las reglas generales establecidas en la Ley 1437 de 2011; y (ii) las especiales cuyo trámite se encuentra gobernado por leyes propias, dada la especialidad de la materia objeto de regulación, siendo así fijado expresamente por el legislador.

Respecto de la última, se encuentran los procedimientos de carácter policivo, los cuales comprenden dos tipos de actuaciones: (i) los que surgen por controversias de índole civil, (ii) y los que se producen por contravenciones a las normas de seguridad y convivencia ciudadana, en materia de orden público.

Pues bien, en relación a la última señalada, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – Ley 1801 de 2016 -, señala dos tipos de trámites ante las autoridades de policía⁵¹:

- a) Trámite o actuación verbal inmediato**, que se suscita por comportamientos contrarios a la convivencia, cuya competencia se encuentra asignada al personal de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía⁵²;
- b) Trámite verbal abreviado**, se tramitan por esta actuación, las conductas que sean contrarias a la reglas de convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía⁵³.

En ese orden de ideas, en el que corresponde al trámite verbal abreviado, su asignación competencial por mandato legal, les corresponde a los Inspectores de Policía, Alcaldes municipales, y las autoridades especiales de Policía, y su regulación procedimental se encuentra consignada en el artículo 223⁵⁴ de la Ley 1801 de 2016.

⁵¹ Artículo 221.

⁵² Artículo 222.

⁵³ Artículo 223.

⁵⁴ “Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes:

1. Iniciación de la acción. La acción de Policía puede iniciarse de oficio o a petición de la persona que tenga interés en la aplicación del régimen de Policía, contra el presunto infractor. Cuando la autoridad conozca en flagrancia del comportamiento contrario a la convivencia, podrá iniciar de inmediato la audiencia pública.

2. Citación. Las mencionadas autoridades, a los cinco (5) días siguientes de conocida la querrela o el comportamiento contrario a la convivencia, en caso de que no hubiera sido posible iniciar la audiencia de manera inmediata, citará a audiencia pública al quejoso y al presunto infractor, mediante comunicación escrita, correo certificado, medio electrónico, medio de comunicación del que disponga, o por el medio más expedito o idóneo, donde se señale dicho comportamiento.

3. Audiencia pública. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía. Esta se surtirá mediante los siguientes pasos:

Mencionado lo anterior, se advierte que dentro del desarrollo normal de un Estado, pueden sobrevenir situaciones sociales, económicas, ecológicas que constituyan una grave calamidad, casi que imprevisibles, generándose con ésto, afectaciones que amenazan, ya sea a los mismos órganos del Estado en cuanto a su

a) Argumentos. En la audiencia la autoridad competente, otorgará tanto al presunto infractor como al quejoso un tiempo máximo de veinte (20) minutos para exponer sus argumentos y pruebas;

b) Invitación a conciliar. La autoridad de Policía invitará al quejoso y al presunto infractor a resolver sus diferencias, de conformidad con el presente capítulo;

c) Pruebas. Si el presunto infractor o el quejoso solicitan la práctica de pruebas adicionales, pertinentes y conducentes, y si la autoridad las considera viables o las requiere, las decretará y se practicarán en un término máximo de cinco (5) días. Igualmente la autoridad podrá decretar de oficio las pruebas que requiera y dispondrá que se practiquen dentro del mismo término. La audiencia se reanudará al día siguiente al del vencimiento de la práctica de pruebas. Tratándose de hechos notorios o de negaciones indefinidas, se podrá prescindir de la práctica de pruebas y la autoridad de Policía decidirá de plano. Cuando se requieran conocimientos técnicos especializados, los servidores públicos del sector central y descentralizado del nivel territorial, darán informes por solicitud de la autoridad de Policía;

d) Decisión. Agotada la etapa probatoria, la autoridad de Policía valorará las pruebas y dictará la orden de Policía o medida correctiva, si hay lugar a ello, sustentando su decisión con los respectivos fundamentos normativos y hechos conducentes demostrados. La decisión quedará notificada en estrados.

4. Recursos. Contra la decisión proferida por la autoridad de Policía proceden los recursos de reposición y, en subsidio, el de apelación ante el superior jerárquico, los cuales se solicitarán, concederán y sustentarán dentro de la misma audiencia. El recurso de reposición se resolverá inmediatamente, y de ser procedente el recurso de apelación, se interpondrá y concederá en el efecto devolutivo dentro de la audiencia y se remitirá al superior jerárquico dentro de los dos (2) días siguientes, ante quien se sustentará dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del recurso. El recurso de apelación se resolverá dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la actuación.

Para la aplicación de medidas correctivas en asuntos relativos a infracciones urbanísticas, el recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo.

Los recursos solo procederán contra las decisiones definitivas de las autoridades de Policía.

5. Cumplimiento o ejecución de la orden de Policía o la medida correctiva. Una vez ejecutoriada la decisión que contenga una orden de Policía o una medida correctiva, esta se cumplirá en un término máximo de cinco (5) días.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> Si el presunto infractor no se presenta a la audiencia sin comprobar la ocurrencia de caso fortuito o fuerza mayor, la autoridad tendrá por ciertos los hechos que dieron lugar al comportamiento contrario a la convivencia y entrará a resolver de fondo, con base en las pruebas allegadas y los informes de las autoridades, salvo que la autoridad de Policía considere indispensable decretar la práctica de una prueba adicional.

PARÁGRAFO 2o. Casos en que se requiere inspección al lugar. Cuando la autoridad de Policía inicia la actuación y decreta inspección al lugar, fijará fecha y hora para la práctica de la audiencia, y notificará al presunto infractor o perturbador de convivencia y al quejoso personalmente, y de no ser posible, mediante aviso que se fijará en la puerta de acceso del lugar de los hechos o parte visible de este, con antelación no menor a veinticuatro (24) horas, de la fecha y hora de la diligencia.

Para la práctica de la diligencia de inspección, la autoridad de Policía se trasladará al lugar de los hechos, con un servidor público técnico especializado cuando ello fuere necesario y los hechos no sean notorios y evidentes; durante la diligencia oír a las partes máximo por quince (15) minutos cada una y recibirá y practicará las pruebas que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

El informe técnico especializado se rendirá dentro de la diligencia de inspección ocular. Excepcionalmente y a juicio del inspector de Policía, podrá suspenderse la diligencia hasta por un término no mayor de tres (3) días con el objeto de que el servidor público rinda el informe técnico.

La autoridad de Policía proferirá la decisión dentro de la misma diligencia de inspección, o si ella hubiere sido suspendida, a la terminación del plazo de suspensión.

PARÁGRAFO 3o. Si el infractor o perturbador no cumple la orden de Policía o la medida correctiva, la autoridad de Policía competente, por intermedio de la entidad correspondiente, podrá ejecutarla a costa del obligado, si ello fuere posible. Los costos de la ejecución podrán cobrarse por la vía de la jurisdicción coactiva.

PARÁGRAFO 4o. El numeral 4 del presente artículo no procederá en los procedimientos de única instancia.

PARÁGRAFO 5o. El recurso de apelación se resolverá de plano, en los términos establecidos en el presente artículo.”

funcionamiento, a la población en el ejercicio y goce de sus derechos constitucionales, o de manera concomitante a ambos, de manera general o parcial, provocando causación de una emergencia que debe ser conjurada mediante acciones rápidas y urgentes, las cuales se adoptan con mayor eficacia dada la premura, a través del estado de excepción.

Luego, ante una situación de emergencia económica y social, derivada también de una emergencia sanitaria o calamidad pública, las TIC'S (plataformas virtuales, medios de comunicación electrónicos, redes sociales, entre otras no menos importantes) se convierten en una herramienta pertinente y necesaria, porque con ella no se impide el normal funcionamiento del Estado, por el contrario, se garantiza a la ciudadanía los servicios esenciales que éste ofrece. Y en caso de no ser posible su uso, implica la suspensión temporal de sus servicios, entre ellos, el desarrollo de los procedimientos administrativos y cada una de sus actuaciones, hasta que hayan – por lo menos – desaparecido las causas que dieron origen a la emergencia.

Analizando el *sub examine*, se aprecia el acaecimiento de una situación anormal producto del virus llamado nuevo coronavirus COVID 19, que ha traspasado fronteras de muchos países del mundo, convirtiéndose en una seria amenaza contra la vida y salud de las personas, al punto que fue declarada como emergencia de salud pública de importancia internacional por la Organización Mundial de la Salud – OMS - el 7 de enero de 2020.

De igual manera, hay certeza de que aquel ha tenido un significativo impacto en la economía mundial. Sobre esta enfermedad, no existe a la fecha, vacuna o tratamiento efectivo para su sanación, además de esto, es de fácil de transmisión. Ante ello, epidemiológicamente se han hecho proyecciones sobre el número potencial de contagiados, tanto es así, que la OMS determinó declarar aquel virus como pandemia por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, lo que produjo que este organismo multilateral solicitara a los países, la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

Colombia en todo su territorio, no es ajena a esa situación, según reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, el primer contagio conocido por el nuevo coronavirus COVID 19, se presentó el día 6 de marzo de 2020. Entonces, desde esta fecha, aquella cartera ministerial ha impartido órdenes e instrucciones con miras a evitar la propagación del virus en el territorio colombiano. No obstante, dada la gravedad que representa la expansión y propagación de este virus en el ámbito local, para la salud y salubridad de los colombianos, declaró la emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID 19, mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

Por el riesgo y amenaza que representa para la vida y salud de los colombianos, con el propósito de adoptar acciones y medidas inmediatas y urgentes para conjurar la crisis que de manera directa e indirecta afecta el bienestar colectivo, el Gobierno Nacional determinó declarar el Estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica como consecuencia de la inminente propagación del nuevo coronavirus COVID 19, mediante Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020.

Según ese decreto, la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, estimó que la población colombiana con mayor riesgo de

afectación por la pandemia de nuevo coronavirus -COVID-19 sería de un 34.2% del total de la población, teniendo un escenario con tasa de contagio 2,68.

Lo anterior, denota el impacto que tiene el nuevo coronavirus conforme la tasa de contagio proyectada. Luego, resulta adecuado y necesario que se adoptaran medidas para afrontar esta crisis de manera urgente y rápida, dado la inminente propagación del virus en el territorio nacional.

Una de las muchas medidas que este decreto legislativo consideró para conjurar la crisis sanitaria por el nuevo coronavirus COVID 19, fue la posibilidad de expedir normas que habiliten el ejercicio y desarrollo de las actuaciones administrativas, mediante la utilización de medios tecnológicos, ello para proteger la salud del público en general y de los servidores públicos vinculados a la administración pública. Luego, esos medios electrónicos con los que se pretende desarrollar la actividad administrativa, se canalizan a través del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

En ese mismo Decreto Legislativo 417 de 2020, se consideró que una de las principales medidas que ha recomendado la Organización Mundial de la Salud – OMS, en el marco de la pandemia del COVID 19, es el distanciamiento social y aislamiento. Por ello, en ese escenario de distanciamiento, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones asumen un papel protagónico tanto en el funcionamiento del Estado, como en la vida comercial, económica, social y demás de los particulares, convirtiéndose entonces en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los colombianos, incluso, cuando se adopte la suspensión de actuaciones administrativas.

Las medidas anunciadas, fueron desarrolladas posteriormente en el Decreto Legislativo 491 de 2020, particularmente para los fines del presente caso, en el artículo 6º.

En virtud de todo lo anterior, se observa a no dudarlo, que el contenido y las disposiciones primera y segunda del Decreto 038 de marzo 30 de 2020 guardan **conexidad** con las normas superiores ya anunciadas, toda vez que la situación de calamidad, emergencia económica, social y sanitaria constitutivas del estado de excepción, causado por el nuevo coronavirus COVID 19, y en la que ha sido necesario adoptar el distanciamiento social, incluso, de manera obligatoria a través de la especialísima figura del "*aislamiento preventivo obligatorio*", amerita que se tomarán acciones efectivas para evitar el contagio del mencionado virus en los servidores del Estado y usuarios, teniéndose para ello, la utilización, desarrollo, implementación y uso de todas y cada una de las herramientas que componen las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones TIC'S, dentro de las actuaciones administrativas siempre que la autoridad administrativa cuente con esos recursos; no obstante, de no contar con dichas herramientas, por la gravedad de la crisis sanitaria, se puede disponer como medida, la suspensión de la actuación correspondiente, tal como lo anunció de manera genérica el Decreto Legislativo 417 de 2020 y luego detalladamente en su desarrollo a través del Decreto Legislativo 491 de 2020, artículo 6. Nótese que la medida de suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas del Inspector de Policía en el Municipio de San Antonio de Palmito, se adopta en ejercicio de la permisión establecido en la norma legislativa especial que la incorporó en el ordenamiento.

De igual manera, este artículo señala el término duración de la suspensión de términos procesales, el cual será hasta el 13 del mes de abril del año 2020 o hasta que desaparezcan las causas que dieron origen a la declaratoria de la medida.

Pues bien, una medida de esa naturaleza debe tener límites en el tiempo – la suspensión de términos es un mecanismo excepcional y transitorio –, nunca podrá ser indefinida, ya que significaría poner en riesgo el derecho al debido proceso de los intervinientes o parte interesada en estas actuaciones.

La norma legislativa especial que consagra la posibilidad de la suspensión de términos, advierte que ella solo puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud, y no puede extenderse más allá de su vigencia.

El decreto municipal que la adopta, señala al tiempo una fecha y una condición para su vigencia, al disponer que lo estará hasta el 13 de abril del 2020, o hasta que hasta que desaparezcan las causas que dieron origen al acto administrativo, causas que razonablemente se identifican con las de la emergencia sanitaria decretada por Min Salud. Sin embargo para evitar, cualquier discusión sobre el punto, la Sala considera lo adecuado condicionar su validez, en el entendido que conforme lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, la suspensión de términos, solo podrá estar vigente mientras dure la emergencia sanitaria.

Por su parte, el artículo 2º del acto remitido para control⁵⁵, también se ajusta a la normativa superior, pues con tal orden notficatoria especial, se busca mayor publicidad para los interesados, y evitar discusiones de afectación al debido proceso, en razón de la suspensión y reanudación de los términos. Recuérdese que, aunque la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, no significa *per se*, vulneración de derechos fundamentales esenciales, como lo consideró la Corte Constitucional en la reciente sentencia C – 242 de julio 9 de 2020⁵⁶, sí debe establecerse con la mayor claridad posible, para reducir la posibilidad de mengua en alguna de sus garantías.

Además de lo anterior, se advierte también que la medida adoptada por el Municipio de San Antonio de Palmito, es **proporcional**, como quiera que los motivos que llevaron a declarar la medida ya mencionada, en el marco del estado de emergencia, se encuadran dentro del contexto y marco delimitado por el Decreto Legislativo 491 de 2020, y ante todo, la necesidad de su adopción se muestra congruente y razonable con la entidad de la pandemia que se enfrenta.

Obsérvese en consonancia también, que solo se suspenden aquellas actuaciones que implican desplazamiento geográfico, realización de audiencias y comisiones. Es decir, se ponderó que la suspensión de términos de las actuaciones, como medida que afecta el adelantamiento y celeridad propia de las actuaciones de tal naturaleza, solo

⁵⁵ “ARTÍCULO SEGUNDO, Notificar a las personas naturales y jurídicas que se les imponga orden de comparendo, que una vez se normalice la función administrativa, se empezara a contar los términos desde el día hábil siguiente a esta declaratoria, para que se presenten ante la inspección Central de Policía.

⁵⁶ “(iv) Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, por consiguiente, busca cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continúa y efectiva. Además, se trata de una habilitación proporcional, porque es temporal, no aplica para las actuaciones relacionadas con la efectividad de derechos fundamentales, no procede de plano y para su adopción debe mediar un acto debidamente motivado.”

se haga efectiva en aquellas que implican mayor contacto personal e interpersonal, usuario-servidor público- que es precisamente lo que se pretende evitar, con el fin de prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19.

Precisamente la autorización conferida a todas las entidades estatales, permite tanto la suspensión total, cuando el caso lo justifique, y la parcial, como ocurre en el decreto bajo examen, respecto del trámite de las multas y las audiencias a celebrar dentro del trámite del proceso verbal abreviado⁵⁷.

En consecuencia, la medida de suspensión de términos procesales en las actuaciones que se adelantan ante la Inspección de Policía de San Antonio de Palmito, decretada en el artículo 1º y el 2º del Decreto 038 de marzo 30 de 2020, se encuentra ajustada a derecho.

- **Artículo 3º del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020 expedido por el expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito.**

Se tiene:

“ARTÍCULO TERCERO. Las demás actuaciones internas de la Inspección de Policía continuarán normales por lo que la atención se hará vía correo electrónico stessa93@hotmail.com o teléfono Numero 33232907495, o Whatsaap.

PARÁGRAFO. Se ordena colocar aviso en la entrada de la oficina de la Inspección de Policía y de la Alcaldía, para que la comunidad se informe”.

El contenido de este artículo, se refiere en primer lugar aquellas actuaciones que no fueron objeto de suspensión de términos, pues su curso o trámite se garantiza a todos los ciudadanos y usuarios de la administración a través de los canales electrónicos y digitales dados a conocer; de suerte que, se garantiza por parte del Municipio de San Antonio de Palmito, la normal prestación de sus servicios, hecho que se relaciona con los dispuesto en el Decreto legislativo 491 de 2020 quien consideró la

⁵⁷ Ley 1801 de 2016. “ARTÍCULO 180. MULTAS. Es la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Las multas se clasifican en generales y especiales.

Las multas generales se clasifican de la siguiente manera:

Multa Tipo 1: Cuatro (4) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 2: Ocho (8) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 3: Dieciséis (16) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Multa Tipo 4: Treinta y dos (32) salarios mínimos diarios legales vigentes (smdlv).

Las multas especiales son de tres tipos:

1. Comportamientos de los organizadores de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.

2. Infracción urbanística.

3. Contaminación visual.

(...)

Si la persona no está de acuerdo con la aplicación de la multa señalada en la orden de comparendo o con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

(..)

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan Multa tipos 1 y 2, en reemplazo de la multa.

Artículo 223. Trámite del proceso verbal abreviado. Se tramitarán por el proceso verbal abreviado los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, en las etapas siguientes: (...) 3. Audiencia pública. La audiencia pública se realizará en el lugar de los hechos, en el despacho del inspector o de la autoridad especial de Policía

posibilidad de suspensión de términos en actuaciones administrativas, cuando no sea posible garantizar su continuidad a través de medios electrónicos y las TIC'S.

Por consiguiente, la Sala estima que dicha disposición no contraría el ordenamiento jurídico.

En cuanto a su párrafo, se trata de una disposición adicional que considera el Alcalde Municipal para la mejor ejecución de la medida, lo que en ningún modo puede interpretarse como contrario al ordenamiento jurídico.

- **Artículo 4º del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020 expedido por el expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito.**

Este artículo reza:

"ARTÍCULO CUARTO. Remitir copia del presente decreto a la Policía del Municipio y del Departamento de Sucre y a la Personería Municipal, para lo de su competencia".

Es una disposición complementaria para el cumplimiento de la medida, de la que fundadamente no puede hacerse achaque alguno a su legalidad.

- **Artículo 5º del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020 expedido por el expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito.**

Esta disposición señala:

"ARTÍCULO QUINTO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición".

Este artículo comprende la fecha en que comienza a surtir efectos, lo cual no implica efectuar examen de legalidad alguno.

- **Conclusión.**

Conforme todo lo expuesto, la Sala Plena de este Tribunal concluye que el Decreto 038 del marzo 30 de 2020, expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito, se ajusta a la legalidad en que debe fundarse. Empero, este juicio de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa respecto de las normas superiores que sirvieron de base para el estudio en esta sentencia.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo De Sucre administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,**

FALLA:

PRIMERO: Declárase que las medidas adoptadas en el Decreto 038 de marzo 30 de 2020, expedido por el Municipio de San Antonio de Palmito, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, y en desarrollo materia del Decreto

Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, especialmente el artículo 6º, se encuentran ajustadas a derecho, de conformidad con los razonamientos expuestos.

SEGUNDO: Condiciónase la expresión "hasta que desaparezcan las causas que le dan origen", contenida en el artículo primero del Decreto 038 del 30 de marzo de 2020, en el entendido que los términos legales de las actuaciones administrativas suspendidas con dicho acto administrativo, se reanudarán a más tardar, a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión al señor Alcalde Municipal de San Antonio de Palmito, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: Publíquese esta providencia en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, y en la del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de San Antonio de Palmito, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta de la misma fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

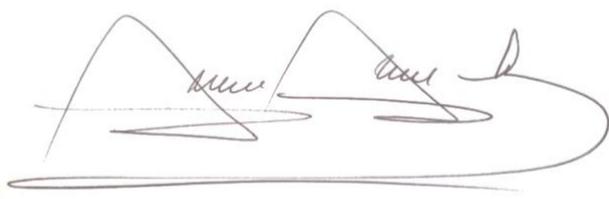
Los Magistrados,



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY



TULIA ISABAL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA