

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 092 del 11 de mayo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00244-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/ SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN ACTUACIONES TRIBUTARIAS.**

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 092 del 11 de mayo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 28 de mayo del mismo año.

**I ANTECEDENTES**

**TRÁMITE PROCESAL**

El 29 de mayo de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad mediante auto que fue notificado por estado No 99 del 1 de junio de 2020. La providencia se notificó personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos en la misma fecha, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación, igualmente se publicó el aviso No 163 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 17 de junio se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

### **ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:**

En cumplimiento de requerimiento ordenado en el auto referido, la entidad aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión virtual realizada el día 08 de mayo de 2020, en la cual, los profesionales de la Secretaría de Hacienda Municipal analizan las medidas que se deben adoptar en esa dependencia en el marco de la declaratoria de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, así como los efectos que genera la suspensión de atención al público en las dependencias de la alcaldía como parte del protocolo interno para prevenir y contener el virus. Se señala la dificultad que representaría para los contribuyentes-usuarios asistir a la sede de la entidad, teniendo en cuenta el aislamiento obligatorio y las consecuentes restricciones a la movilidad. Se precisa que los profesionales de esa Secretaría, podrían acudir a las instalaciones únicamente el día en que tengan pico y cédula, lo cual dificultaría su labor para resolver términos en los procesos y actuaciones administrativas. Se tiene en cuenta que las empresas de correo certificado igualmente redujeron su horario de atención al público. Por lo anterior, se solicitó al alcalde considerar la viabilidad de decretar una vez más la suspensión de los procedimientos y actuaciones administrativas en materia tributaria. Se exhortó a los contratistas para que adelanten trabajo en casa; proyectar, sustentar y revisar actos administrativos, participar en los comités que el secretario de hacienda programe con miras a unificar criterios, resolver situaciones y adoptar posiciones jurídico contables.
  
- ✓ Acta de reunión virtual de la Secretaria de Hacienda municipal de fecha 11 de mayo de 2020, en la cual se analiza la viabilidad de suspender por cuarta vez los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria y gestión interna de las peticiones, quejas y reclamos. Se consideró necesario suspender una vez más los términos y se acordó proyectar un acto administrativo consignando esa decisión para revisión de la oficina jurídica del municipio.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

En la oportunidad procesal correspondiente, señala que el caso en estudio se trata de un conflicto de puro derecho, por lo que se debe analizar el acto

administrativo enjuiciado frente a la normatividad superior que le sirvió de fundamento, así como lo relacionado a la competencia de quien lo expidiera, para de esta forma poder concluir su avenimiento al ordenamiento jurídico y por ende su legalidad.

En su concepto, el alcalde Municipal de Yopal es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto No. 092 del 11 de mayo de 2020 *"Por medio del cual se suspenden los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, en la Secretaría de Hacienda Municipal de Yopal, como medida transitoria por motivos de salubridad pública"*, en razón a que dicha atribución le ha sido entregada permanentemente por la Ley 136 de 1994, así como por la Ley 383 de 1997 en su condición de autoridad municipal y además porque la prórroga del aislamiento preventivo obligatorio a través del Decreto 636 de 2020 compele a que se continúe con atención virtual para algunas solicitudes y conlleva a que se pueda legalmente suspender transitoriamente los términos en aquellas actuaciones que constituyen verdaderos procesos administrativos, en los cuales estén concernidos derechos fundamentales como el debido proceso en sus manifestaciones del derecho a la defensa y a la contradicción.

Refiere que de la revisión del contenido del Decreto No. 092 del 11 de mayo de 2020, se colige que sí existe conexidad de éste con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo están específicamente destinadas a prevenir que el contacto directo entre personas acelere la propagación y contagio del COVID-19 al hallarnos en un aislamiento preventivo obligatorio, para lo cual se dispone una atención virtual a la ciudadanía para recibir sus peticiones y acertadamente se suspenden los términos procesales que ya vienen corriendo dentro de los diferentes procesos de naturaleza tributaria que tramita la Secretaría de Hacienda Municipal, al configurarse una situación de fuerza mayor que así lo posibilita legalmente.

Por las anteriores consideraciones, solicitar se declare conforme a derecho y por lo tanto LEGAL el Decreto No. 092 del 11 de mayo de 2020.

## II CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 092 del 11 de mayo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

### 2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*“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”.*

**El Decreto 636 del 6 de mayo de 2020**, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.", ordena:

*"Artículo 1. Aislamiento. Ordenar 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.*

*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, 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, adoptada en el artículo anterior*

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*(...)*

**Artículo 4. Medidas para municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.**

*(...)*

*Artículo 5. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo; desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

*(...)*

*Artículo 10. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.”*

Como Decreto 092 fue expedido el 11 de mayo de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, norma que alude al aislamiento preventivo obligatorio, a partir del 11 de mayo de 2020 hasta el 25 del mismo mes y año, así como las medidas para municipios sin afectación.

**DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO 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, Social”, en lo pertinente preceptúa:*

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

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

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

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

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

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

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

(..)

Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

**En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.**

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)

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

**La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis**

**que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.**

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

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

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

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

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

*Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales." (resaltos fuera de texto)*

### **3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, "cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

*"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que "no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público".

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

En este punto, conviene precisar que la Ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

*“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”.*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, explicó:

*“(…) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez, su automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (…)*

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

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

*“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”<sup>8</sup>;*

*(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del*

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

<sup>8</sup> Idem.

*decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.*

*(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...).”*

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

##### **4.1 CAUSAS:**

El alcalde municipal de Yopal, en el Decreto 092 del 11 de mayo de 2020 en su parte motiva hace expresa referencia a la suspensión de términos en materia tributaria decretada por acto administrativo 063 del 24 de marzo de 2020, entre el 24 de marzo y el 13 de abril de 2020, que coincide con el primer aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional; refiere igualmente que por Decreto 079 del 14 de abril del año en curso se suspendieron en materia tributaria los términos desde dicho día hasta el 27 de los mismos mes y año; que por decreto 085 del 28 de abril de 2020, por tercera vez se suspendieron los términos entre el 28 de abril y el 11 de mayo para las actuaciones administrativas en materia tributaria y los de gestión interna de las peticiones realizadas, que los anteriores decretos se profirieron en el marco del estado de emergencia económica y social de que trata el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, que éste

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

Último trata de 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 en el marco del estado de emergencia económica y social. Señala también, que la Secretaría de Hacienda Municipal de Yopal, para garantizar la salud de los funcionarios y usuarios de la administración, como medida de prevención dispondrá de la disposición de suspensión de términos en las actuaciones administrativas en materia tributaria.

Como consecuencia, suspendió entre el 12 de mayo y el 25 de mayo inclusive de 2020, los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, de conformidad con las causas ya expresadas; también suspende por el mismo término la gestión interna de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes radicadas a través de la oficina de correspondencia y por vía de correo electrónico y aquellas pendientes de gestionar; en el artículo tercero ordenó suspender la atención al público en las dependencias de la Secretaría de Hacienda municipal de Yopal.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

Por los efectos pedagógicos de la sentencia la sala considera necesario desarrollar algunos ejes temáticos que explican la suspensión de términos así:

- ✓ El Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 en su artículo 6, suspende los términos de las actuaciones administrativas, cuando el servicio no se pueda prestar en forma presencial, naturalmente así se está protegiendo la vida de las personas, pero cuando se trata de la atención al ciudadano por medio de correos electrónicos o medios virtuales, la situación es distinta, la administración debe planear ésta prestación virtual, establecer los procedimientos que va a atender virtualmente y permitir un registro de correos electrónicos personales, institucionales de los usuarios que comprenda todos los procedimientos a los que se le haga apertura por medios virtuales.
- ✓ El Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, ordenó un nuevo aislamiento preventivo obligatorio entre el 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020; por su parte, los efectos del Decreto local 092 del 11 de mayo de 2020, se

señalaron por el mismo periodo, así se está cumpliendo formalmente con los decretos nacionales 491 y 636 de 2020.

✓ Merece especial atención el **artículo segundo del Decreto local 092 del 11 de mayo de 2020**, en cuanto dispuso “suspender entre el 12 de mayo y 25 de mayo de 2020, inclusive, los términos establecidos para la gestión interna de las peticiones, quejas, reclamos **y solicitudes radicadas a través de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar**” (se resalta); éste artículo segundo, desde el punto de vista material suspendió la atención del público de manera presencial y virtual, esto es, hay una parálisis total de la administración frente al usuario porque cerró la opción presencial – lo que se ajusta a derecho -, pero además cerró la opción de atención virtual para todas las actuaciones – aspecto éste último que debe ser objeto de revisión.

Sobre el tópico planteado, la sala considera que los derechos ciudadanos deben estar acompañados de un mecanismo de acceso a las actuaciones y procedimientos administrativos, para de esta manera cumplir con los fines constitucionales de un acceso efectivo a la administración.

✓ Es del caso resaltar, que en el anterior Decreto 063 del 24 de marzo de 2020, artículo segundo – decreto local que se declaró ajustado a derecho en el expediente 2020-00128-00 según sentencia del 21 de mayo de 2020-, se hacía total claridad que se suspendía entre el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, los términos establecidos para la gestión interna y resolución de las peticiones, quejas y reclamos, solicitudes radicadas a través de la oficina de correspondencia “y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar **que tenga relación directa con los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria**” (se resalta).

Es decir, que en la norma local que ya fue analizada y declarada ajustada a derecho, la suspensión solamente comprendía la Secretaría de Hacienda en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, para lo demás corrían términos y había atención al público virtual o presencial.

Al confrontar la norma local 063 del 24 de marzo de 2020, que le sirvió de base al **Decreto local 092 del 11 de mayo de 2020**, objeto del presente análisis, la sala encuentra que en este nuevo decreto tal como está escrito, se cercenan los derechos de los ciudadanos de manera total, al suspender

términos para todas las actuaciones administrativas, - no solamente para los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria-, sin que se haga motivación ni planificación alguna. Luego la parte final del artículo segundo **“y solicitudes radicadas a través de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar”**, no se ajusta a derecho.

Ahora, en atención a lo dispuesto por el artículo primero del decreto local 092 del 11 de mayo de 2020 y primera parte del artículo segundo ídem y que hacen referencia a la suspensión de términos en procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria del 12 de mayo al 25 de mayo de 2020, se entienden ajustados a derecho, por las siguientes razones:

En la motivación del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, se observa:

*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.”*

Teniendo en cuenta lo anterior, es esencial para el ejercicio de las acciones adelantadas por la administración, que haya una atención al usuario o al ciudadano que le permita el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia y por ende a la administración, con lo cual la interrupción de la prestación del servicio público conlleva una carga al ciudadano que en principio resultaría ilegítima, lo mismo una infracción al derecho fundamental de petición y vulneración directa al debido proceso conforme al artículo 29 de la C.P.

No obstante, la prestación continua del servicio tiene excepciones dentro de una situación de emergencia especialmente crítica, como la declarada, en la que se busca salvaguardar derechos fundamentales tales como la salud y la vida de la población colombiana, de tal manera que existe conexidad y pertinencia de la medida decretada con la causa que origina el Decreto municipal bajo estudio, salvo lo ya anotado respecto la parte final del artículo segundo del Decreto 092 del 11 de mayo de 2020.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

El Decreto 092 del 11 de mayo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Yopal, con la salvedad advertida de la parte final del artículo segundo-corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito de aislar la población para contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, en que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio por 14 días, desde el 11 al 25 de mayo del año en curso y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito, periodo que coincide término de suspensión dispuesto en el decreto objeto de análisis.

La suspensión de términos en procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria, resulta necesaria, porque si el ciudadano no asiste a la oficina pública, no puede ejercer su derecho de defensa frente a la administración, más aún cuando no se dispuso de medios tecnológicos para que exista una comunicación permanente entre el usuario y la administración, en este caso Secretaría de Hacienda de Yopal. De tal forma que el cierre de términos conlleva a que cesen los efectos adversos al administrado de manera excepcional, se le deben reponer los términos que estén por vencerse, se debe abstener la administración de notificar decisiones particulares y concretas, hasta el punto de que los términos de caducidad que se configuren durante este periodo de suspensión no tendrían ningún efecto para el ejercicio de los controles. En cualquier análisis que se haga sobre los efectos del cierre de ventanillas públicas, debe interpretarse conforme a los tratados internacionales con el principio pro homine, pues en este caso se trata de un hecho sobreviniente, insospechado, no previsto que interrumpió de manera abrupta la normalidad social, jurídica y económica del planeta.

La administración debe dictar actos administrativos en desarrollo de esta suspensión con el fin de dar órdenes, instrucciones necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del ciudadano en el procedimiento administrativo afectado. Dentro de éstas órdenes la administración debe preocuparse por promocionar y publicitar el deber que tiene todo ciudadano de inscribir su correo electrónico ante la administración municipal con el fin de informar los datos que integran su identidad digital necesarios para el ejercicio de sus derechos ante la administración municipal y ésta a su vez, dictar los reglamentos para el registro del correo electrónico válido para notificaciones de los ciudadanos, y la respectiva protección de datos que debe otorgar con el propósito de garantizar el derecho al habeas data; en éste reglamento solamente se deben solicitar los datos estrictamente necesarios para informar al ciudadano sobre la existencia de un trámite administrativo y los correspondientes términos para su defensa. De esta manera se aplica lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en cuanto dispone que las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición de dicho Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el citado artículo.

#### **4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL**

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio, ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio, velar por el cumplimiento de las obligaciones de los empleados oficiales municipales y dictar actos necesarios para su administración.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Yopal expedir el Decreto 092 del 11 de mayo de 2020.

## **5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 092 DEL 11 DE MAYO DE 2020**

El Decreto local observado, se emitió el 11 de mayo de 2020, es decir en vigencia del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y del Decreto 636 de los mismos mes y año; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 25 de mayo de 2020, según lo dispone el artículo 1 del último Decreto citado. Se reitera, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Yopal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

### **OTRO ASUNTO:**

EL abogado ANDRÉS SIERRA AMAZO, identificado con cédula de ciudadanía No 86.040.512 expedida en Villavicencio, portador de la Tarjeta Profesional No. 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunta poder junto con los respectivos anexos, mediante el cual el jefe de la oficina jurídica del ente territorial, le confiere poder para actuar como representante judicial del municipio de Yopal, por lo cual se procederá a reconocerle personería jurídica, en los términos del artículo 174 del C.G.P.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: DECLÁRANSE AJUSTADO A DERECHO, los artículos primero, segundo salvo el texto “y solicitudes radicadas a través de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar”, tercero, cuarto y quinto del Decreto 092 del 11 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.**

**SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD del texto incorporado en el artículo segundo que en su tenor dispone “y solicitudes radicadas a través de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar” del Decreto 092 del 11 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.**

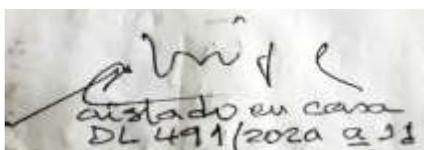
**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

**CUARTO:** Se reconoce al abogado Andrés Sierra Amazo identificado con la C.C.86.040.512 de Villavicencio y T.P. 103.576 del C.S.J. como apoderado judicial del municipio de Yopal, en los términos y para los fines del mandato que aporta al expediente.

**QUINTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
**Magistrada**



Handwritten signature of Néstor Trujillo González. Below the signature, there is a note: "aislado en casa DL 491/2020 a 31".

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
**Magistrado**

Con aclaración y salvamento parcial de voto



Handwritten signature of José Antonio Figueroa Burbano.

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
**Magistrado**

**Firmado Por:**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL -  
CASANARE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e3756898fe9f98f68f7e265ea8fb3ec3c5af9564a9c0f77bac2b1a3a604188ab**

Documento generado en 08/07/2020 09:20:01 PM



**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**<sup>1</sup>. Sentencia del 08/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00244-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **92** de 2020. Temática: replica decisiones legislativas relativas a términos judiciales (D.L. 491/2020), suspende términos en actuaciones administrativas tributarias y el trámite interno de peticiones y gestiones de los interesados, por las restricciones derivadas de la COVID 19. Desacuerdo parcial por nulidad de un fragmento del art. 2<sup>o</sup>.

#### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto **92** del 11/05/2020 expedido por el alcalde de Yopal. Suspende atención presencial al público y trámite de las solicitudes, recursos y demás actuaciones administrativas, tributarias y no tributarias, radicadas antes de iniciarse el aislamiento preventivo o después, por cualquier medio de ingreso. Desarrolla autorizaciones del D.L. 491/2020.

Además, en el art. 2<sup>o</sup> dispuso [suspender], entre otras, “*y solicitudes radicadas a través de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar*”.

2<sup>a</sup> *La decisión*. Se dispuso por unanimidad someter a estudio de fondo el decreto en su integridad, pues se ha concordado en que se trata del desarrollo directo de decretos legislativos. Se anuló la expresión citada en precedencia, que contiene el art. 2<sup>o</sup>; lo demás, se declaró ajustado al ordenamiento que se examinó. Dicha nulidad parcial se adoptó por mayoría.

#### 3<sup>a</sup> **Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL**

Identifico el argumento central con el que la mayoría defiende esa visión amplísima de la procedencia instrumental del CIL, *como si fuera realmente el único mecanismo que garantiza el acceso a la tutela judicial efectiva*, perspectiva que no concuerda con la subsistencia integral del sistema de fuentes y del control contencioso administrativo.

Dice lo siguiente:

En primer lugar, la tesis expuesta en la presente providencia se concreta a que todos aquellos actos que restrinjan derechos fundamentales de las personas, con ocasión de las medidas que genera el estado de emergencia económica, social y ecológica, deben ser objeto del control inmediato de legalidad, porque se trata de medidas de carácter general que se dictan en desarrollo del estado de excepción declarada en este caso inicialmente por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y lo más importante porque son estos actos locales de emergencia, los que más afectan los derechos fundamentales de los ciudadanos que se ven restringidos.

3.1 Me he apartado de la motivación que ha sustentado por la mayoría el juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria

1

2 En sentido estructuralmente similar, por compartir varios presupuestos fácticos, normativos, argumentos, sentido de fallo y discrepancia parcial, ver: AV+SPV de N. Trujillo G., a las sentencias del 18/06/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00214-00 y del 04/06/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00194-00, actos de Yopal.

137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto que la justificación procesal que permite a los tribunales abordar dicho control inmediato de legalidad surge inequívoca cuando concurren dos condiciones inseparables: i) *conexidad fáctica* (en nivel de *causas*) de las emergencias sanitaria (que viene desde la R-385/2020 del MINSALUD) y *económica, social y ecológica*, declarada para esta primera fase por el D.L. 417/2020; y ii) *necesidad de sustentar las decisiones administrativas generales territoriales en alguno de los decretos legislativos* que desarrollaron el declarativo del estado de excepción, porque el despliegue de poderes extraordinarios administrativos de policía no ha encontrado suficiencia en el piélago de la legislación permanente del Estado que preexiste a dicho estado.

3.3 Por ello no he compartido la lectura mayoritaria en esta corporación, que predica que bastará la *conexidad fáctica* (causal) entre las dos emergencias, para activar el CIL, pues todas las medidas administrativas que se han ocupado de la prevención, contención o mitigación de la pandemia de la COVID 19, o de sus efectos sociales y económicos, en últimas se alinean con la legislación de emergencia.

3.4 Contrario a esa perspectiva, sostengo que el control de legalidad y el acceso efectivo a la tutela judicial *están garantizados* con los medios ordinarios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, a los que se suman los constitucionales, según la dimensión de los presuntos agravios. Así que dejar de lado el sistema procesal de fuentes, para garantizar derechos y libertades, carece de justificación objetiva en el supuesto e inexistente *déficit de tutela judicial efectiva*.

3.4 Vista la argumentación que en algunos casos de este seriado del CIL invoca la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación

4. **Salvamento parcial de voto.** Me aparto de la declaratoria de nulidad del fragmento del art. 2° del acto municipal, al que la posición mayoritaria atribuyó impedir el acceso de los usuarios a la gestión administrativa para obtener soluciones, lo que, según su apreciación, solo podía disponerse con relación a las *actuaciones tributarias*, como lo hizo el Decreto 63/2020 que, dicen, superó el control de legalidad pues estableció el conector entre la suspensión de términos y esa especie de trámites.

La discrepancia obedece a las siguientes razones de fondo: i) el fragmento aludido no impide presentar solicitudes, quejas, reclamos, recursos o promover cualquier otro tipo de actuaciones por iniciativa de los administrados; ii) lo que hace es suspender términos, de idéntica manera al art. 1 (que por unanimidad se declara legal) para “la gestión interna” de TODO lo que llegue a las dependencias municipales, por cualquier vía de recepción de peticiones, correspondencia etc.

Eso es, precisamente, lo que autoriza el art. 6 del D.L. 491: suspender total o parcialmente términos para cualquier tipo de actuación administrativa, lo que no significa que el municipio deje de funcionar, o que se impida a los interesados remitir sus solicitudes a los buzones institucionales de sus dependencias.

Nótese que el decreto legislativo *no califica ni excluye actuación alguna* de carácter administrativo y deja entera potestad a las autoridades territoriales para regular su funcionamiento, según sus propias complejidades y el impacto de la pandemia de la COVID 19, sin condicionar a que solo puedan suspenderse trámites de carácter tributario, calificativo reductivo ideado por la posición mayoritaria.

Encuentro así contradictorios sus postulados: o todo el articulado debía declararse ajustado al ordenamiento; o todo contrario al mismo, pues guardan identidad de materia, propósitos y efectos. Vislumbro erosionado el principio de identidad y la coherencia interna del juzgamiento.

La restricción que adoptó Yopal, en el presente caso como en otros esencialmente idénticos ya juzgados, tiene prístina claridad: *no se gestiona*, esto es, no se tramita durante el periodo de suspensión, lo que los usuarios sometan a la autoridad por diversas vías.

Pero ni este decreto, ni sus antecesores, *cierran dependencias*, ni *suprimen prestación de servicios administrativos*, ni *impiden acudir ante aquellas*, pues subsisten habilitados los diversos canales de las TIC. Igual que está funcionando la Rama Judicial, para casi todo, por la conjunción de tres sistemas de fuentes: el D.L. 491/2020, al que se sumó después el D.L. 806/2020; las regulaciones adoptadas por el CSJ, propias de la Rama; y los decretos ejecutivos nacionales relativos al aislamiento preventivo.

.....

## 5. CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el

---

110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 08/07/2020; Pág. 4 de 4]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado