

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 101 del 26 de mayo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00270-00

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 ADMINISTRATIVAS.

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 101 del 26 de mayo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 4 de junio del mismo año.

I ANTECEDENTES

TRÁMITE PROCESAL

El 4 de junio de 2020, se admitió el control inmediato de legalidad mediante auto notificado por estado No 105 del 5 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 184 en la página web de la Corporación informando la existencia del proceso a la comunidad. El día 24 de junio de 2020 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 lo ordenado en el auto admisorio, la entidad aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión extraordinaria virtual de fecha 23 de mayo de 2020 en la Secretaría de Hacienda del municipio. Se hizo un recuento de la normatividad expedida a partir de la orden de aislamiento preventivo obligatorio que suspendió los términos en las actuaciones y procedimientos en materia tributaria, e implementó la atención al público manera virtual. Se dispuso continuar con el trabajo en casa, proyección de actos administrativos y demás actividades que se venían realizando, evitando la atención presencial.
- ✓ Acta de reunión virtual de fecha 26 de mayo de 2020, en la Secretaría de Hacienda del municipio, en la cual se hizo un balance de las actuaciones realizadas con respecto a algunos trámites durante la declaratoria de emergencia sanitaria. Se Concluyó que es necesario suspender los términos mencionados una vez más, por lo cual se acuerda proyectar la respectiva disposición normativa que lo consigne.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Dentro del término de traslado, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad solicitando declarar conforme a derecho el acto administrativo.

El Ministerio Público trae a colación las disposiciones que emitió el Gobierno nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo. Cita el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, señala las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico en relación con el régimen municipal, específicamente las leyes 136 de 1994 y 383 de 1997, respecto a las facultades y competencias de los alcaldes, como jefes de la administración y de los municipios para aplicar los procedimientos contemplados en el estatuto tributario. Refiere que dichas normas lo facultan para modificar la modalidad de la prestación de los servicios de la entidad territorial en su Secretaría de Hacienda y de los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria que allí se surten respecto de sus propios servidores y de los usuarios que deben adelantar trámites ante la Secretaría de Hacienda Municipal.

El Procurador 53 concluye que el alcalde de Yopal, es el funcionario competente para tomar la decisión adoptada en el Decreto objeto de control, ya que las normas referidas lo facultan y hasta el momento ningún Decreto legislativo lo ha despojado de esa potestad. Su motivación tiene conexidad con la normatividad de estados de excepción anteriormente referida, ya que la atención virtual ayuda a prevenir el contacto directo entre personas disminuyendo el riesgo de contagio, lo cual es una situación de fuerza mayor. Según el agente del Ministerio Público, se respetan las formalidades propias de este tipo de actuaciones, pues además de las normas aludidas, el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 habilita al alcalde para emitir la decisión objeto de control. Por lo anterior, solicita se declare legal el acto administrativo.

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 101 del 26 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.”

DECRETO 689 del 22 de mayo DE 2020 “por el cual se prorroga la vigencia del 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”., en lo pertinente dispone:

“Artículo 1°. *Prórroga. Prorrogar la vigencia del [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”, hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 p. m.) del día 31 de mayo de 2020.*

Artículo 2°. *Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”*

Como Decreto 101 fue expedido el 16 de mayo de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 prorrogado por el

Decreto 689 del 22 de los mismos mes y año, normas que aluden al aislamiento preventivo obligatorio, a partir del 11 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020, así como las medidas para municipios sin afectación.

DECRETO LEGISLATIVO 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, Social y Ecológica”.

En lo pertinente dispone:

“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 19. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.”

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 2017¹, 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.”*

-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 sustancial²); (iii) establecer claramente su duración

¹ 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.

² 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*

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”³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia⁴, 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 proporcionalidad⁵.

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.

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”.

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”.

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

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

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, 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 o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)

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”⁷ 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”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última

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

⁷ 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.

⁸ Idem.

⁹ Ibídem.

decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez y 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 101 del 26 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 mediante Decreto municipal 092 del 11 de mayo de 2020, por cuarta vez se ordena la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria y los de gestión interna de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes radicadas a través de la oficina de correspondencia y por correo electrónico y aquellas pendientes de gestionar en la Secretaría de Hacienda, entre el 12 de mayo y el 25 de mayo de 2020. Que por Decreto legislativo 636 del 6 de mayo de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo desde el 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020 y se prorrogó mediante

¹⁰ 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".

Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, el Gobierno nacional prorrogó la vigencia del Decreto 636 hasta el 31 de mayo de 2020.

Que las causas que originaron la expedición del Decreto 092 del 11 de mayo de 2020, se mantienen en el tiempo hasta el 31 de mayo de 2020, por efecto de la orden de aislamiento preventivo obligatorio ordenada mediante Decreto 689 del 22 de mayo de 2020. Se indica que el artículo 7° del C.P.A.C.A. establece el deber de las autoridades en la atención al público, entre ellos la atención personal en los horarios de atención y la habilitación de espacios de consulta de expedientes y documentos; que la Secretaría de Hacienda, para garantizar la salud de los funcionarios y usuarios de la administración, dispondrá por quinta vez la medida de suspensión de términos en procesos y actuaciones administrativas en materia tributaria.

Como consecuencia, suspendió entre el 27 de mayo y el 31 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, prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta el 31 de los mismos mes y año; por su parte, los efectos del Decreto local 101 del 26 de mayo de 2020, se señalaron por el periodo prorrogado, así se está cumpliendo formalmente con los decretos nacionales 491, 636 Y 689 de 2020.
- ✓ Merece especial atención el **artículo segundo del Decreto local 101 del 26 de mayo de 2020**, en cuanto dispuso “suspender entre el 26 de mayo y 31 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 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 analizadas 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 101 del 26 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 101 del 26 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 26 de mayo al 31 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 101 del 26 de mayo de 2020.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

El Decreto 101 del 26 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 con el fin de 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, prorrogado por Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta el 31 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 con el 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, prorrogado por 689 del 22 de mayo de 2020, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Yopal expedir el Decreto 101 del 26 de mayo de 2020.

5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 101 DEL 26 DE MAYO DE 2020

El Decreto local observado, se emitió el 26 de mayo de 2020, es decir en vigencia del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y de los decretos 636 y 689 de los mismos mes y año; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 31 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,

F A L L A:

PRIMERO: 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 101 del 26 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO en lo demás el Decreto 101 del 26 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

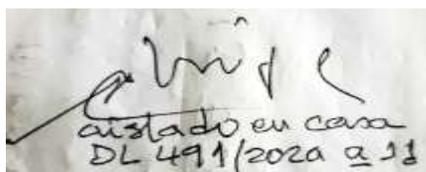
TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

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: "ajustado 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: **d6c413b7e704764a1200845165c4ed63b62a3c1a06aab0050eea682380d5a9bb**

Documento generado en 16/07/2020 10:08:49 PM

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO¹. Sentencia del 16/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-270-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **0101** de 2020. Procedencia estudio de fondo acto que suspende términos y trámite de actuaciones administrativas (tributarias y otras); desarrollo del D.L. 491/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 101 del 26/05/2020 expedido por el alcalde de Yopal. Con fundamento en el D.L. 491/2020, suspende el trámite de diversas actuaciones administrativas (tributarias y las demás), incluidas la gestión interna de las “solicitudes radicadas a través de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar” (art. 2).

2. La decisión. Por unanimidad se encontró procedente efectuar estudio de fondo CIL, dado que el alcalde dijo enmarcar el acto en el régimen de estado de excepción, que le permite suspender actuaciones administrativas y términos, en el espectro del D.L. 491/2020, dadas las limitaciones para el funcionamiento institucional y la movilidad de los usuarios en virtud del aislamiento preventivo obligatorio por la COVID 19.

Por mayoría (D1 y D3), se declaró la nulidad parcial del 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”. Se vio en ella supuesta transgresión de derechos de los conciudadanos por exceso de limitación del acceso a las dependencias y actividades de la Administración.

3. Aclaración de voto. Marco teórico. Bloque analítico acerca del enfoque expansivo del CIL

En ya más de un centenar de oportunidades he salvado voto o aclarado posición respecto de la argumentación de la mayoría que aboga por extender el CIL a todos los actos administrativos territoriales generales que guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, esto es, con la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, como si por esa razón automáticamente entraran en la órbita del desarrollo de medidas de los decretos legislativos que se desprenden del D.L. declarativo 417/2020.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificada por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron sus fundamentos fáctico políticos.²

4. Salvamento parcial de voto. Me aparto de la declaratoria de nulidad parcial del art. 2, pues la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, incluidas las que estuvieren pendientes de gestionar, no impide el acceso del usuario a la Administración, por canales físicos o electrónicos.

Suspender un trámite no implica que las peticiones, quejas, recursos u otros pedimentos dejen de recibirse. Además, el D.L. 491/2020 dejó en libertad a las autoridades administrativas para suspender cualquier tipo de actuación, no solo las tributarias, como se ha señalado en esta ocasión por la mayoría

¹ En sentido estructuralmente similar, por compartir presupuestos fácticos, normativos, argumentos de mayoría, resolutive y discrepancia, remito a los SV de N. Trujillo González, sentencias del 18/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00219-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto 68 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio posterior al 17/04/2020. Cesación efectos D.L. 417/2020. Regulaciones que anteceden al D.E. 636/2020. Y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00, actos de Yopal.

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 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.

y en otros fallos, frente a los cuales he salvado parcialmente voto.

Remito a la ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO. 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°.

Dicho caso guarda estrecha analogía fáctica y conceptual con el de ahora.



[Firma escaneada controlada 16/07/2020]
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado