

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 1. Procedencia estudio de fondo respecto de actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción, derivados del modelo de aislamiento preventivo con reapertura progresiva condicionada a los protocolos de bioseguridad, R-666 del Minsalud, a partir del D.E. 636/2020¹.

2. Análisis específico de algunas restricciones a derechos y libertades.

3. Suspensión de términos en actuaciones y procesos administrativos – atención al público por parte de entidades territoriales – D.L. 491/2020. Efectos sentencia C-242/2020.

5. Caso específico. **Yopal. D-140** del 30/06/2020. Suspensión de términos en actuaciones y procesos tributarios a cargo de la Secretaría de Hacienda. Excepciones a regla de suspensión. Declara ajustado al ordenamiento.

Origen: MUNICIPIO DE YOPAL.
Acto: Decreto 00140 del 30/06/2020
Radicación: **850012333000-2020-00340-00²**

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 12/08/2020.

Provee la sala de decisión conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11567 y 11581 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 del D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 140 del 30/06/2020³ expedido por el alcalde de Yopal, por el cual se suspendieron términos para trámite de actuaciones administrativas tributarias (etapas de discusión y cobro coactivo), hasta el 15 de julio de 2020, sin perjuicio de la continuidad de la gestión interna de peticiones, quejas, recursos y otras solicitudes, ingresadas por medios físicos o virtuales.

1.1 Se invocaron múltiples fundamentos relativos a las funciones de los alcaldes (entre ellas, poderes extraordinarios de policía), para ocuparse de las contingencias de la pandemia por la COVID 19; la autorización para suspender términos en actuaciones administrativas, acorde con el D.L. 491/2020 y la extensión de las medidas restrictivas de la movilidad dispuestas, entre otros, por los D.E.636, 689, 749, 847y 878 de este año.

1.2 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal. Previo requerimiento⁴, la administración municipal de Yopal no allegó información complementaria.

2°INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

¹ Matriz actualizada; ajustes metodológicos acorde con D-636, serie 2. Estudio de fondo OI.L

² Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

³ Expediente digital, documento 02. Copia Decreto 140 de 30 de junio-2020.

⁴ Requerimiento: i) Allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer los motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00340 pág. 2

Se fijó el aviso núm. 235 del 10/07/2020⁵, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

La Secretaría de Gobierno de Casanare se pronunció, así: i) la competencia en el presente asunto es privativa del Tribunal Administrativo de Casanare, por tratarse de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento en decretos legislativos adoptados en el marco de excepción, ii) la motivación del Decreto 140 del 30/06/2020 guarda relación con las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de la actual emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional asociada a la pandemia Covid-19, iii) no le corresponde dar el trámite ordinario de que trata el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, por lo cual no emite concepto.

El representante legal de la Cámara de Comercio y el personero municipal de Yopal, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana⁶.

3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO⁷

El procurador 53 judicial II **solicitó** declarar **conforme a derecho y por lo tanto legal** el acto objeto de CIL. Argumentó que: i) en la motivación se aludió expresamente a la modificación en 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), y se hizo referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional; y ii) confrontados el acto municipal con el D.L. 637/2020 y los Decretos núm. 636/2020, 689/2020, 749/2020, 847/2020 y 878/2020 proferidos por el Gobierno Nacional; y las Leyes 136/1994 y 183/1997, se constata indudablemente que no existe infracción alguna al ordenamiento jurídico.

Precisó que: i) el alcalde es *competente* para proferir dichos decretos, pues tal atribución le fue otorgada permanentemente por las Leyes 136/1994 (art. 91), 183/1997 (art. 66), además el decreto 636 de 2020 propende por continuar con la atención virtual y autoriza la suspensión de términos en este tipo de actuaciones, y ii) del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que *existe conexidad* con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción - emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto núm. 637 del 06/05/ 2020, ya que las decisiones plasmadas en el mismo, tienen que ver con la necesidad de prevenir el contacto directo entre personas para evitar la propagación y contagio.

Por último, señaló que el decreto objeto del CIL respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones, ya que dicha atribución está asignada directamente por el legislador en el alcalde como primera autoridad del municipio, además el aislamiento preventivo obligatorio lo habilita para hacerlo.

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

1.1. Cuestión preliminar: El alcalde del municipio de Yopal profirió el Decreto 140 del 30/06/2020, con el fin de suspender los términos en los procesos y actuaciones tributarias en etapa de discusión y cobro coactivo **hasta el 15/07/2020** con algunas excepciones; es decir, los efectos del acto territorial objeto de CIL se han agotado en el tiempo. A continuación, se exponen las razones por las que, pese a dicha circunstancia, se emitirá decisión acerca de dichos actos:

⁵ Expediente digital, documento 6-AVISO NÚM.235.

⁶ Expediente digital, documento 11-Constancia Secretarial-2020-00340-00.

⁷ Expediente digital, documento 12-Concepto 2020-251-2020-00340-00-CIL-.

1.1.1 El Consejo de Estado ha señalado que la derogatoria, modificación, subrogación o consumación de los efectos de un acto administrativo, no es motivo para abstenerse de estudiar su legalidad y es objeto de estudio por los efectos que produjo durante su vigencia:

“Vale la pena señalar que el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica, por esta razón, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o cumplido su objeto, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado. Como lo ha considerado la Jurisprudencia, no se puede confundir la validez de una norma jurídica con su vigencia”⁸.

1.1.2 El art. 91 de la Ley 1437 de 2011, señala que la pérdida de vigencia de un acto administrativo es causal de *pérdida de su ejecutoriedad*; sin embargo, ello no impide que se pueda analizar si se ajusta o no al ordenamiento jurídico, aspecto que atañe más a su validez.

1.1.3 Debe precisarse que, aunque no se trata del típico control ordinario de actos, el examen de legalidad debe seguir en esa arista la misma técnica de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, pues en últimas, se trata de constatar la legalidad de la disposición de un acto que estuvo vigente y pudo producir efectos.

1.1.4 Las sentencias tienen cometidos pedagógicos muy importantes para precaver repetición de actos ilegales, luego procede analizar el contenido material del total del articulado del Decreto 0069 de 2020 proferido por la alcaldesa de Paz de Ariporo dentro del trámite del CIL.

1.2 Visto que la Secretaría de Gobierno de Casanare, convocada a que, *si a bien lo tiene*, conceptuara acerca del acto que se estudia, según su lectura del art. 305-10 de la Constitución se *abstuvo* de emitirlo, es pertinente precisar a esa autoridad, a título de pedagogía judicial, que: i) el que se ejerce es un *control inmediato de legalidad* que se despliega por remisión que debe hacer la autoridad territorial, o en su defecto, de oficio, no de trámite de *observaciones* de los gobernadores a los actos de los alcaldes, asó que su reparo carece de fundamento jurídico; ii) desde luego que la competencia para conocer es privativa de este Tribunal, lo que en nada varía porque se convoquen autoridades u otros potenciales expertos a *opinar* sobre lo que deba examinarse; iii) esa convocatoria está expresamente prevista y autorizada por el art. 185 (numeral 3) de la Ley 1437.

Se trata de una modalidad de *colaboración armónica* entre autoridades; si el juez da la oportunidad de *conceptuar, la opinión experta contribuye a la claridad*; ni es obligatoria hacerlo, ni es una carga procesal, en sentido técnico. Simplemente, esa secretaría *desperdicia la opción facultativa* de brindar luces a la judicatura.

2. Precisiones técnicas procesales⁹

2.1 Dado que se trata de un caso de suspensión de términos en procesos y actuaciones tributarias adelantadas por el municipio de Yopal, con fundamento directo en el D.L. 491/2020, se prescindirá de extensas referencias a los enfoques que la sala ha ventilado acerca del régimen de aislamiento preventivo por la Covid 19, por no estar en discusión la dimensión que deba darse al CIL en estos eventos.

⁸ C.E, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29/08/2013, radicación: 11001032600020057600(32293) consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth; Sección Cuarta, sentencia del 27/05/2010, radicación 52001-23-31-000-2003-00719-01(16621), ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

⁹ Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00; igualmente, del 16/07/2020, radicación 2020-00261-00; entre otras más recientes. En todas, ponente: N. Trujillo González.

2.2 Es suficiente revelar que, para el juzgamiento de actos territoriales inherentes al aislamiento preventivo sanitario, que se produjeron a partir del D.E. 636/2020, se ha unificado la sala, por razones profusamente expuestas en esta serie de fallos; una de las premisas lo ha sido el *plus normativo* que el D.L. 539/2020 otorgó a los protocolos de bioseguridad que adopta el Min Salud desde la R-666/2020.

2.3 En esa dimensión es igualmente pertinente destacar que los D.E. 636/2020, 749/2020, 847/2020 y 878/2020, entre otros de la época ahora relevante, han extendido el aislamiento preventivo obligatorio con *apertura gradual y progresiva* para la reactivación de múltiples actividades productivas, de comercio, lúdicas, de prestación y acceso a servicios estatales, entre otras, pero preservando para lo último la política pública que privilegia el trabajo en casa, o trabajo remoto con tecnologías de información y comunicación para que las dependencias administrativas puedan atender a los usuarios, sin riesgo para la salud de servidores y de quienes requieran esos servicios.

3ª Procedencia, alcances y objetivos del control inmediato de legalidad

3.1 El art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, diseñó el mecanismo de control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el cual debe recaer sobre: i) las medidas administrativas de carácter general; ii) que *desarrollen* las disposiciones del respectivo estado de excepción; iii) tengan la finalidad de ocuparse de sus causas y consecuencias; y iv) se produzcan *durante* dichos estados.

Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó de dicho artículo del proyecto de ley estatutaria, el control inmediato de legalidad que debe recaer sobre actos administrativos derivados del estado de excepción es un contrapeso especial al ejercicio del poder de las autoridades, revestido de particularidades que deben garantizar respuesta judicial oportuna.

3.2 En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia de única instancia abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. Los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

La ponderación de tales actos territoriales ha de hacerse en varios niveles de control de legalidad, con un sistema de fuentes concurrentes, así: i) la primera línea la constituyen los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno, o por otras autoridades administrativas superiores, que se hayan ocupado de las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; ii) la segunda, el piélago normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado.

El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más

recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia¹⁰.

3.4 La Sala Plena Contencioso Administrativa también ha precisado *cómo debe hacerse el CIL*, para cumplir el cometido de su *integralidad*, que le da sentido a la *cosa juzgada* absoluta para lo que se estudió y limitada o relativa para lo demás; respecto de la *conexidad* entre las medidas que dicen *desarrollar* los preceptos de los estados de excepción y esas fuentes superiores y la *proporcionalidad* de esas determinaciones administrativas con aquellas, se ha sostenido lo siguiente:

4.6.3.1. Conexidad.

Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.

[...].

4.6.3.2.- Proporcionalidad.

*En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto 1814 de 2015 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.*

(...)

Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén [...]¹¹.

Esos parámetros hermenéuticos contribuyen a dilucidar *cómo se ejerce el CIL* y qué efectos tendrán los fallos de mérito que recaigan; en cambio, por sí mismos, no dilucidan *cómo se determina qué deba someterse al CIL*, aspecto que se dejó enunciado, con unificación parcial del rumbo horizontal, en el acápite procesal de esta sentencia.

4ª Marco teórico acerca de los límites de los poderes administrativos en los estados de excepción. Intangibilidad de algunos derechos y libertades¹²

4.1 Según la Corte Constitucional, lo que caracteriza el régimen de un estado de excepción es la *necesidad* de reforzar el ordenamiento para preservar el orden o la disciplina social en guarda de los fines superiores que la Carta dispone proteger; así se

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos generales.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

¹² En igual sentido ver: sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00, ponente: N. Trujillo González., entre otras similares más recientes.

indicó en la sentencia C-179/1994:

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

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza¹³.

4.1.1 La necesidad de ejercer ese plus de coerción, contención o restricción de derechos y libertades, cuando la legislación preexistente permanente sea insuficiente para alcanzar los fines, es lo que explica, según el fallo citado, que tenga que acudir a un estado de excepción; en sus palabras:

De la misma manera se adecua a lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Carta, el que se establezca que las facultades que se atribuyen al Gobierno sólo pueden ser utilizadas cuando existan hechos perturbadores que hagan imposible su control por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado, pues "El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que pueden poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tengan la posibilidad de amenazar con superar un límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso" (Sent. C-004/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En consecuencia, la declaración de los estados de excepción sólo puede tener ocurrencia, cuando se presenten una o varias de las circunstancias que consagra la Constitución, y como último recurso del Estado, frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, la seguridad y soberanía del Estado, la convivencia ciudadana, o la perturbación o amenaza igualmente grave e inminente del orden económico, social o ecológico del país, o la grave calamidad pública, las cuales no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para periodos de normalidad, o éstas resultan ciertamente insuficientes¹⁴.

4.1.2 Las notas comunes a los estados de excepción, con un diseño cuidadoso de pesos y contrapesos entre los poderes exorbitantes del Estado, los derechos, las libertades y sus garantías judiciales, las ofrece el articulado principalístico de la Ley 137 de 1994, en los arts. 4 al 15, en lo que atañe al régimen derivado del art. 215 de la Carta. Se prescinde de transcripción, ya ofrecida en otros fallos de esta línea.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

¹⁴ Ibídem, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.

4.1.3 Acerca de ese entramado de garantías, la sentencia C-179 de 1994 precisó:

Los estados de excepción y el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Las consideraciones hechas en la parte introductoria del presente fallo, permiten entender a cabalidad las normas de la Carta que fijan un límite a la limitación de los derechos fundamentales bajo el régimen de excepción: que, ni siquiera en aquéllos cuya restricción está permitida, se vulnere su núcleo esencial. Porque aún en situaciones de emergencia, el Estado de derecho tiene que dejarse discernir del Estado autoritario y tiene que orientar su acción política hacia la consecución de los fines que lo signan y de los que no puede abdicar bajo ninguna circunstancia, so pena de desnaturalizarse.

Qué es el núcleo esencial? Consideraciones similares a las que se hicieran a propósito de la noción de orden público, caben en relación con la de núcleo esencial. Se trata de un concepto inevitablemente ambiguo, frente al cual todo intento de definición satisfactoria está avocado al fracaso. Quizás una analogía resulte útil en el esclarecimiento de la expresión.

H. L. A. Hart ha señalado cómo en la norma jurídica (la que por estar formulada en lenguaje natural, participa de la ambigüedad y la equivocidad que a él le son inherentes), puede distinguirse una zona central o núcleo y una zona de penumbra. Hacen parte de la primera, los hechos o circunstancias que sin duda están regulados por la norma. Y de la segunda, aquéllos cuya referencia a la norma resulta incierta y problemática.

Es posible ejemplificar unos y otros pero, no lo es encerrarlos en una definición unívoca y exacta. Otro tanto ocurre con la noción de núcleo esencial de un derecho fundamental. Sabemos que a él pertenecen aquellos elementos sin los cuales el derecho deja de ser lo que es, pero no es lógicamente posible dar una noción anticipada que satisfaga a plenitud las exigencias de una definición. Irremediablemente es tarea del intérprete, en cada caso específico, determinar si una disposición normativa de rango inferior, vulnera o no el núcleo esencial. Concretamente, incumbe al juez constitucional verificar, durante la vigencia de los estados de excepción, si un decreto legislativo del gobierno vulnera o no un derecho fundamental, a fin de emitir un juicio de constitucionalidad sobre dicho decreto.

En esa tarea deben guiar al intérprete, como criterios insustituibles, el telos del Estado social de derecho y la razón justificativa del estado de excepción, que apuntan ambos hacia el disfrute pleno de las libertades por parte de los destinatarios, así, para lograr ese propósito, haya sido necesario el sacrificio temporal de algunos aspectos que hacen parte del derecho pero no constituyen su núcleo esencial. En los casos dudosos, y justamente, por las razones expuestas, el intérprete, entonces, deberá guiarse por el principio "pro favor libertatis", pues ha de tener presente que la restricción es lo excepcional, y lo excepcional (la pena es un claro ejemplo) debe justificarse sin dejar margen a la duda.

En decisiones anteriores, tanto en procesos de constitucionalidad como de tutela, esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia extranjera, ha indicado directrices para interpretar adecuadamente esa expresión tan problemática como imprescindible. Es del caso, referir a algunas de ellas así:

"... El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares. ... Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria

protección. ... La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". Sentencia T-426/92 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"...Siguiendo a Peter Haberle, se denomina 'contenido esencial' al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas". Sentencia T-002/92 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[...]

A pesar de que el legislador utiliza idénticos términos a los que aparecen en el artículo 213 de la Carta, regulador del estado de conmoción interior, para hacerlo extensivo a los demás estados de excepción, ello no quiere decir que tal condicionamiento no les sea aplicable, pues si bien es cierto que en caso de guerra exterior o de emergencia económica, social o ecológica, las causas que permiten su declaración son claramente distintas, lo cierto es que las medidas que se dicten durante dichos periodos, deben guardar la conexidad debida con las situaciones que dieron origen al estado de excepción correspondiente, tal como lo prescribe el numeral 1o. del artículo 214 de la Ley Suprema, que reza: "Los decretos legislativos... solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción".

La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado.

Sobre este requisito constitucional existe múltiple jurisprudencia, tanto de esta Corte como de la Corte Suprema de Justicia cuando tenía la misión de ejercer el control constitucional, la cual no es necesario transcribir, dada su reiteración y amplio conocimiento. Basta agregar simplemente, que si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales

[...]

Si bien es cierto que, durante los estados de excepción, el legislador extraordinario está facultado para restringir o limitar determinados derechos o libertades fundamentales, no lo es menos que el constituyente le ha negado, en todo caso, la posibilidad de suspenderlos; pues las garantías constitucionales en los periodos excepcionales no se extinguen, a pesar de que algunas de ellas sean objeto de restricciones o limitaciones. Tampoco se le permite al Gobierno interrumpir el funcionamiento normal de cualquiera de las ramas del poder público, o modificar o suprimir los entes y las funciones de acusación y juzgamiento, tal como lo prescriben los artículos 214 en sus numerales 2o. y 3o., y 252 de la Carta; así las cosas, no se puede reformar o modificar el régimen constitucional, pues él sigue imperando. [...] (Sic, para uso extenso de mayúsculas y algunas tildes).

4.1.4 Para cerrar este aparte y completar el marco teórico específico del estado de emergencia económica, social y ecológica, al que concierne este fallo respecto de control inmediato de legalidad de los actos administrativos territoriales generales, es

pertinente extractar de los pilares de la sentencia constitucional C-179/1994, que se ocuparon de los arts. 46 y siguientes del proyecto que se tornó en Ley Estatutaria 137 de 1994, el que se refiere a la *responsabilidad* estatal y de los funcionarios, por eventuales arbitrariedades, a saber:

Artículo 51

"Indemnización de perjuicios. El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda a los servidores públicos."

[...]

Sobre esta clase de responsabilidad ha dicho la Corte: "la responsabilidad del Estado para su concreción requiere de los siguientes requisitos: a) que se cause un daño; b) que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad pública; y c) que ese daño sea antijurídico. Primero, el daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la conducta del sujeto responsable hacia una persona, que se debe traducir en un perjuicio patrimonialmente avaluable para el receptor de la acción u omisión estatal. Segundo, la imputabilidad del daño es la atribución jurídica de reparar un daño causado que reposa en cabeza de un sujeto determinado. La imputación no puede realizarse con base en la sola causación material de daño, sino que debe sustentarse, 'previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo, o cualquier otra. Y tercero, la antijuridicidad del daño se contrae a que el sujeto que se soporta el daño no tenga el deber jurídico de afrontarlo. En conclusión, el artículo 90 de la Carta dispone una garantía de las personas en defensa de sus derechos frente al comportamiento estatal." (Sent. T-291/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[...]

Finalmente debe aclarar la Corte que la responsabilidad a que alude la norma, no es la que se deriva del acto regla, así éste parezca notoriamente inadecuado o inconveniente (lo que generaría responsabilidad política) si no la que puede desprenderse de los actos administrativos que lo materializan, los que pueden causar detrimento a los derechos de las personas.

[...]

4.1.5 Como puede verse: i) si el de excepción es un *estado de legalidad*; ii) si algunos derechos y libertades son intangibles en su núcleo duro o esencial, acorde con la Carta y el bloque de constitucionalidad; iii) si entre los fundamentos del sistema de garantías lo está el principio de igualdad; iv) si las medidas excepcionales deben guardar conexidad con las causas y fines de la declaratoria de aquel, *tener justificación explícita suficiente para cada una de las restricciones impuestas* y demostrarse que son necesarias con relación a esos presupuestos, proporcionales en las restricciones y previsiblemente eficaces para lograr los cometidos; v) si el control inmediato de legalidad debe ser *integral*, acorde con la enseñanza del Consejo de Estado, consecuentemente del juez que se ocupa del CIL tiene que esperarse que trascienda de corroborar de manera general y abstracta la simple conformidad narrativa de los actos territoriales, o su referencia a la causa fáctica (para esta época, la pandemia de la COVID 19), o la invocación de ciertos decretos ejecutivos.

Es indispensable pasar de la *lectura pasiva* de los actos a escudriñar su *contenido material* y contrastarlo con el sistema de fuentes. Según el llamado constitucional en la sentencia C-179/1994, habrá fronteras difusas en las que el juez tiene que valerse de técnicas de ponderación (*jurisprudencia de intereses*), para descubrir el límite intangible del núcleo duro o esencial de ciertos derechos y libertades; si ello no basta, tendrá que hacer el principio *pro libertatis*. Solo así la *tutela judicial* vía CIL será realmente efectiva y contendrá más tempranamente, de oficio, los desvaríos de autoridades que pudieran

concernir tales núcleos y, a la postre, comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado y, quizás, conexas, la de funcionarios que incurran en abusos, precisamente más probables, frecuentes y gravosos, *en los actos que aplican los decretos reglamentarios*, como se advirtió por la Corte Constitucional.

La línea interpretativa que se ofrece en este fallo, derivada del marco regulatorio estatutario de los estados de excepción, para el caso, art. 215 de la Carta, Ley 137/1994 y sentencia C-179/1994, profundizará en las particularidades significativas de los actos territoriales que se someten a estudio de fondo en sede CIL, específicamente para identificar, cuando corresponda: i) derechos, garantías o libertades que se supriman, restrinjan o afecten; ii) motivos y fines, según la sustentación administrativa expresa, explícita e individualizada de cada una de las restricciones incorporadas en esos actos y su pertinente acreditación; iii) distinción entre núcleo esencial intangible y derechos que puedan limitarse; iv) necesidad, proporcionalidad y eficacia de las medidas; y v) eventuales notas que puedan configurar trato discriminatorio o diferenciación negativa entre sus destinatarios, sin justificación constitucional inequívoca.

5ª Autorización de suspensión de términos en actuaciones y procesos administrativos – D.L. 491 del 28/03/2020

5.1 El D.L. 491 del 28/03/2020¹⁵, contempló lo siguiente, acerca de la atención de los servicios a cargo de las autoridades:

“**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.

(...)

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.

(...)

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.~~ (Inexequible).

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

¹⁵ 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.

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. (*Exequibilidad condicionada*).

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

5.2 De las disposiciones transcritas, se deriva que el D.L. 491/2020, autorizó a las entidades territoriales a suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria, lo cual pueden hacerlo de manera parcial o total y dejó a su discreción, cuáles actividades y procesos se someterían a la suspensión de términos, siempre y cuando se analice y justifique cada situación en particular. En el caso concreto, se comparará el articulado del decreto territorial con las disposiciones nacionales que en la materia se hayan emitido en el marco de las medidas de aislamiento y de la atención al público por parte de las entidades públicas.

5.3 *Efectos de la revisión constitucional del D.L. 491/2020*. La Corte produjo la sentencia C-242/2020 del 09/07 (Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger), cuyo sentido y resolutive se divulgaron mediante Comunicado 29 y Boletín 116. Se extracta resolutive, así

5.3.1 Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 de 2020,

5.3.2 Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 4°, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

5.3.3 Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 5°, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

5.3.4 Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declara INEXEQUIBLE, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declara la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

5.3.5 Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 7°, salvo la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2° del mismo que se declara INEXEQUIBLE.

5.3.6 Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

5.3.7 Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 10, bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

5.3.8 Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 12.

5.4 En lo que interesa a este juzgamiento, debe precisarse lo siguiente: i) la suspensión de

términos de actuaciones administrativas puede recaer en cualquiera de ellas, si las contingencias de la emergencia sanitaria de la Covid 19 lo ameritan, según valoración que hará cada autoridad; ii) dicha suspensión no presupone impedir acceso ni parálisis del servicio estatal; iii) esa medida se *ajusta a la Constitución*, según su juez natural, fallo que ningún otro juez puede desconocer; iv) si la Corte no excluyó actuaciones específicas, salvo lo que dispuso para el pago de sentencias judiciales (parágrafo 1 del art. 6, *inexequible*), en sede CIL no es viable atribuir a la suspensión de ciertos trámites, peticiones, recursos o reclamos, contrariedad con la Carta, sin perjuicio de la condición agregada al parágrafo 2 del mismo artículo.

Acerca del art. 6°, el resumen oficial del fallo de la Corte, señala:

Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6°) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19.

Se entienden así zanjadas, por la autoridad de la cosa juzgada de la sentencia C-242/2020, algunas diferencias de matices que causaron discrepancias en esta sala¹⁶, en pasado reciente, acerca de cuáles de las actuaciones administrativas – no tributarias – debían entenderse excluidas de las autorizaciones del D.L. 491/2020.

6° EL CASO CONCRETO

6.1 Se trata del Decreto 140 del 30/06/2020 expedido por el alcalde de Yopal, por el cual se suspendieron términos para trámite de actuaciones administrativas tributarias (etapas de discusión y cobro coactivo), hasta el 15 de julio de 2020, sin perjuicio de la continuidad de la gestión interna de peticiones, quejas, recursos y otras solicitudes, ingresadas por medios físicos o virtuales.

Se invocaron múltiples fundamentos relativos a las funciones de los alcaldes, incluidos poderes extraordinarios de policía, para ocuparse de las contingencias de la pandemia por la COVID 19; la autorización para suspender términos en actuaciones administrativas, acorde con el D.L. 491/2020 y la extensión de las medidas restrictivas de la movilidad dispuestas, entre otros, por los D.E.636, 689, 749, 847y 878 de este año.

6.2 Las disposiciones adoptadas por el alcalde de Yopal en el Decreto 0140 del 30/06/2020, fueron las siguientes:

“ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER hasta el 15 de Julio *de* 2020 los términos en los procesos y actuaciones tributarias en etapa de discusión y cobro coactivo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y conforme a lo expuesto en la parte motiva.

Parágrafo Primero: 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 etapa de discusión y cobro coactivo. Para el efecto, los términos suspendidos empezaran a correr nuevamente, teniendo en cuenta los días que al momento de la suspensión hacían falta para cumplir.

¹⁶ Dicha temática, respecto de actos de Yopal, puede verse, entre otros casos, en los siguientes: Sentencia del 30/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00300-00; Decreto 112 de 2020. Suspensión de términos para actuaciones administrativas tributarias. Y sentencia del 16/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-270-00; 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. Aclaración y SPV de N. Trujillo González.

Parágrafo Segundo: Sin perjuicio de lo anterior, la suspensión de términos de que trata el presente decreto no incluye: la gestión interna de las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes radicadas a través de la oficina de correspondencia y por vía de correo electrónico institucional y aquellas pendientes de gestionar, el trámite de alivios tributarios de que trata la Ley 2010 de 2019 y el Decreto 678 de 2020, las facilidades de pago que se soliciten a través de correos electrónicos autorizados, la emisión de autos de terminación y archivo, la gestión de títulos de depósitos judiciales, las solicitudes de desembargo solicitados a través de los correos electrónicos autorizados.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

6.3 En la motivación del Decreto 0140 del 30/06/2020, se hizo alusión al Decreto 749 del 28/05/2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y el mantenimiento del orden público”, así como al D.E. 847 del 14/06/ 2020 que modificó algunas disposiciones del D.E. 749/2020 y al D.E. 878 del 25/06/2020 que prorrogó las medidas de aislamiento hasta el 15/07/2020, entre otras disposiciones.

Mencionó algunas decisiones adoptadas por el Consejo de Estado acerca del derecho fundamental al debido proceso y de la Corte Constitucional con relación a la importancia de la notificación de los actos de contenido particular y concreto.

6.3.1 De otra parte, señaló que la Administración, con el fin de salvaguardar el debido proceso de los contribuyentes, el derecho de contradicción y defensa y el principio de publicidad en las actuaciones administrativas, ordenó la suspensión de términos en los procesos administrativos en materia tributaria, en actos territoriales previos¹⁷.

6.3.2 Precisó que en consideración a que el D.E. 878/2020 prorrogó la vigencia del D.E. 749/2020 y extendió las medidas allí dispuestas hasta el 15/07/2020, es necesario ampliar la suspensión de términos de naturaleza procesal de carácter tributario en la etapa de discusión y cobro coactivo para garantizar el debido proceso. Indicó que el Estatuto de Rentas de Yopal dispone la notificación personal para algunas decisiones adoptadas por la Secretaría de Hacienda y con la mencionada suspensión, se honra el debido proceso de los contribuyentes, en razón a las restricciones en la movilidad para atender dichas diligencias de manera presencial.

6.4 En concreto, el alcalde del municipio de Yopal ordenó suspender términos en los procesos y actuaciones tributarias que se encuentren en etapa de discusión y cobro coactivo, hasta el 15/07/2020. Indicó que no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza (parágrafo 1) y contempló las siguientes excepciones a la regla general de suspensión de términos (parágrafo 2): i) gestión interna de peticiones, quejas, reclamos y solicitudes presentadas en la oficina de correspondencia y por vía de correo electrónico, y aquellas pendientes de gestionar; ii) trámite de alivios tributarios (Ley 2010 de 2019¹⁸ y D.L. 678/2020¹⁹); iii) facilidades de pago que se soliciten mediante correos electrónicos autorizados; iv) emisión de autos de terminación y archivo; v) gestión de títulos de depósitos judiciales y vi) solicitudes de desembargo elevados mediante correos electrónicos autorizados.

6.5 Comparado el contenido del D. 140 de Yopal, con aquel dispuesto en el D.L. 491/2020, respecto de la atención que deben brindar las autoridades durante la emergencia económica, social y ecológica, se advierte lo siguiente:

✓ En efecto, el D.L. 491/2020, autorizó a las entidades territoriales a suspender los términos

¹⁷ Decretos 063 del 24/03/2020; 079 del 14/04/2020; 085 del 28/04/2020; 092 del 11/05/2020, entre otros.

¹⁸ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

¹⁹ Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637/2020.

de las actuaciones administrativas (y jurisdiccionales en sede administrativa), hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria, lo cual pueden hacerlo de manera parcial o total y dejó a su discreción, cuáles actividades y procesos se someterían a la suspensión de términos, siempre y cuando se analice y justifique cada situación en particular.

- ✓ En ese sentido, el alcalde del municipio de Yopal decidió, mediante el D. 140/2020, suspender los términos de los procesos y actuaciones tributarias en materia de discusión y cobro coactivo hasta el 15/07/2020, lo cual se ajusta a las directrices del D.L. 491/2020 en el contexto de la emergencia económica, ecológica y social por la pandemia de COVID-19.
- ✓ El párrafo 1 del art. 1 del decreto territorial objeto de estudio contempló la misma disposición establecida en el cuarto inciso del art. 6 del D.L. 491, en el sentido de señalar que no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza, para la etapa de discusión y cobro coactivo.
- ✓ El alcalde del municipio de Yopal también señaló que los términos suspendidos empezarán a correr teniendo en cuenta los días que para el momento de la suspensión hacían falta por cumplir, lo cual concuerda con lo indicado en el D.L. 491/2020 en cuanto a que los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- ✓ Con fundamento en la discrecionalidad que el D.L. 491/2020 le otorgó a las autoridades para definir qué actuaciones y qué tipo de suspensión (total o parcial) debe aplicarse, según sus evaluaciones y justificaciones previas, de acuerdo con las necesidades del servicio y la situación particular de cada autoridad, el municipio de Yopal optó por contemplar algunas excepciones a la regla de suspensión de términos (párrafo 2 art. 1), que tienen que ver con aquellas peticiones que se eleven por vía correo electrónico, solicitudes de facilidades de pago y alivios tributarios, autos de terminación y archivo, gestión de títulos de depósitos judiciales y solicitudes de desembargo. Se trata de términos aplicables a trámites que por su naturaleza resulta *razonable* no suspender acorde con las necesidades del servicio en la atención al público.

6.6. Por supuesto, que las medidas adoptadas en el Decreto 0140 del 30/06/2020, se ajustan a aquellas señaladas en los decretos ejecutivos que para la época estaban vigentes en materia de aislamiento preventivo obligatorio; es decir, los D.E. 749 del 28/05/2020, 848 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020, a los que se aludió en el marco dogmático, pues la suspensión de términos a la que alude el decreto territorial analizado, tiene directo fundamento en las restricciones en la movilidad de personas y vehículos en el territorio nacional y solo las actividades taxativamente allí permitidas pueden desarrollarse con ampliación progresiva.

Las medidas acogidas en el D.140/2020 son necesarias y están justificadas en las restricciones a la movilidad señaladas por el Gobierno Nacional, son proporcionales en el sentido que no suprimen o limitan de manera absoluta derechos o libertades individuales y resultan eficaces para la atención al público en el contexto de la pandemia por COVID-19; además, no se evidencia afectación al principio de igualdad por trato discriminatorio alguno.

6.7 Debe precisarse que las referencias a caducidad en el acto municipal, enteramente legítimas en el decreto legislativo, desbordan la órbita de las competencias de la autoridad territorial, en cuanto puedan guardar relación con *actuaciones judiciales*, pues estas se regulan directamente por el Constituyente o el Legislador. Se modularán sus alcances en resolutive, para someterlos a los lineamientos superiores.

7° Conclusión: Todo el contenido del Decreto 0140 del 30/06/2020, se ajusta al

ordenamiento jurídico y a las disposiciones nacionales de los D.E. 749/2020, 847/2020, 878/2020 y D.L. 491 del 28/03/2020; además, las medidas allí dispuestas superaron el filtro CIL a la luz de los principios de necesidad, justificación, proporcionalidad y eficacia.

Se acoge el concepto del Ministerio Público, cuyo agente abogó por que se mantenga el contenido del decreto municipal analizado, pues no se han detectado desviaciones jurídicas en los términos ya señalados.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico, el Decreto 0140 del 30/06/2020 proferido por el alcalde de Yopal, “*Por el cual se suspenden los términos procesales y actuaciones en materia tributaria en etapa de discusión y cobro coactivo de competencia de la Secretaría de Hacienda de Yopal, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID -19, por efectos de la prórroga a la que alude el D.878 del 25/06/2020*”, por las razones señaladas en la motivación.

Para su adecuada aplicación, se *condiciona* lo relativo a **caducidad**, de la que pretendió ocuparse el acto municipal, a la estricta observancia del ordenamiento legal específico para el ejercicio de medios de control en sede judicial.

2° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

3° En firme, actualícese registro, prescídase de conformar expediente físico, consérvese el repositorio digital institucional; déjese copia física impresa del fallo y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11567 y 11581 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 del D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020; acta . Fallo, expediente 2020-000340, Decreto 0140 expedido por el alcalde de Yopal. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 15 de 15).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada: 20/08/2020. Sin asignar firma electrónica
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA
NTG/Eliana/Diego

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO