



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00756 -00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE PACHAVITA
OBJETO:	DECRETO No. 021 DEL 7 DE ABRIL DE 2020
TEMA:	DERECHO DE PETICIÓN - SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 8 de mayo de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, el 12 de mayo de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

El Alcalde del MUNICIPIO DE PACHAVITA no se pronunció ni allegó la información requerida en el numeral 4º del auto proferido el 8 de mayo de 2020, esto es, *“un informe en el que se relacionen los trámites que antecedieron a la expedición del Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020, así como los criterios de necesidad, finalidad y proporcionalidad que llevaron a adoptar las medidas allí contenidas”*.

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3° del auto proferido el 8 de mayo de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 122 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 4 de junio de 2020, solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Hizo referencia a los estados de excepción, al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y a las características del control inmediato de legalidad.

Replicó textualmente las consideraciones del auto proferido el 8 de mayo de 2020 y afirmó que el decreto, si bien hizo referencia a facultades ordinarias en su parte motiva, también trajo a cita los decretos legislativos que desarrollan el estado de emergencia, como el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

Concluyó que *“el Decreto Municipal No. 021 del 07 de abril de 2020 no contrarió los fines por los cuales fue decretado el Estado de emergencia social mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020. Así como tampoco contrarió el articulado del Decreto Legislativo 491 de 2020 (...), específicamente porque se estableció la suspensión de términos de las actuaciones administrativas adelantadas por el ente municipal”*.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Pachavita (Boyacá)**, fue*

dictado de conformidad con los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y la legislación ordinaria sobre la regulación del derecho de petición y la facultad de las autoridades administrativas de suspender términos?

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

El decreto sometido a control replica los artículos 5° y 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, de manera que se encuentra ajustado a derecho. Sin embargo, se precisa que el artículo 1° se trata de una remisión normativa, ya que el alcalde carece de competencia para desarrollar el derecho fundamental de petición, por la reserva de ley a la que se encuentra sometida la materia.

También se aclara que la suspensión de términos prevista en el artículo 2° del acto no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que lleva a cabo el municipio, que sean relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

2. ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) prescribe lo siguiente:

*“(...) **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un **control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. (...)”
(Negrilla fuera del texto original)

Esta disposición (que fue replicada de forma casi idéntica en el artículo 136 del CPACA) establece el control de legalidad de los actos administrativos dictados en desarrollo de los decretos legislativos

expedidos durante los estados de excepción², el cual, a voces de la Corte Constitucional, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”³.

Este control, junto con el que la Corte Constitucional adelanta automáticamente sobre los decretos con fuerza material de ley, y el control político que ejerce el Congreso de la República (art. 215 CP), garantiza la vigencia del sistema de frenos y contrapesos y, en sí mismo, “el orden legal y constitucional del Estado de derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional”⁴, ante la maximización legítima de los poderes del Ejecutivo en estas circunstancias. Lo anterior bajo el entendido que “[e]l Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración” (art. 7 L 137/1994).

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha encargado de consolidar las características de este medio de control, así:

“(…) (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto,

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez: “(…) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: // 35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal**. // 35.2. Que haya sido **dictado en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. // 35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (…)” (Negrilla fuera del texto original)

³ C. Const., Sent. C-179, abr. 13/1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ C.E., Sala Veintisiete Especial de Decisión, Auto 2020-01064 (CA)A, abr. 23/2020. M.P. Rocío Araújo Oñate.

cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad) y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos. (...)”⁵ (Resaltado del texto original)

3. ANÁLISIS DE LA SALA

3.1. Disposiciones sometidas a control

El Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020 es el siguiente (se transcribe íntegramente y con los posibles errores del original):

**“(...) DECRETO No. 021
(7 DE ABRIL DE 2020)**

**‘POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS LEGALES PARA LAS
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA
CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA DEL COVID-19’**

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PACHAVITA - BOYACÁ

En uso de sus facultades Constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 del 2012, la ley 1801 de 2016, demás normas concordantes y

CONSIDERANDO

Que el artículo 315 de la Carta Política de Colombia dispone que:

‘[...] ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución/ la ley, los decretos del gobierno/ las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía

Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por

conducto del respectivo comandante. (...)

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones

y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o

⁵ C.E., Sala Once Especial de Decisión, Auto 2020-01163 (CA)A, abr. 22/2020. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

10. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas [...]'

Que el viernes 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República informó al país que en desarrollo del estado de emergencia declarado mediante el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, se va a dar aplicación a un aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, el cual dará inicio el martes 24 de marzo de 2020 a las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59), hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las cero horas (0:00).

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 491 de 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 Ecológicas'

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales

Que el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que, «Salvo horma legal especial, y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. [...] 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción [...]»

Que los términos establecidos en el precitado artículo resultan insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno nacional en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y las capacidades de las entidades para garantizarle a todos sus servidores, especialmente en el nivel territorial, los controles, herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, razón por la cual se hace necesario ampliar los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones, con el propósito de garantizar a los peticionarios una respuesta oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada.

Que la Ley 1801 de 2016, establece en el artículo 223, el trámite del proceso verbal abreviado y la misma normativa en su capítulo IV establece 'Mecanismos Alternativos de Solución de Desacuerdos y Conflictos', que teniendo en cuenta la situación actual del País, respecto a la pandemia del coronavirus y las medidas dispuesta por el Gobierno Nacional,

Departamental y Municipal, con las restricciones de movilidad, dificulta el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos.

Que, en virtud de las medidas adoptadas por las autoridades competentes para hacer frente a la crisis actual y con el fin de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios y operadores que adelantan procesos de conciliación, insolvencia de persona natural no comerciante, arbitraje y amigable composición en todo el territorio nacional, se hace necesario disponer la posibilidad de suspender los términos de estos procesos cuando las circunstancias lo ameriten y dictar medidas para la prestación de los respectivos servicios, promoviendo la utilización de medios tecnológicos y los servicios virtuales.

Que, asimismo, resulta imperioso ampliar el término para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa previsto en la Ley 640 de 2001, el arbitraje, entre otros, pues se requiere flexibilidad en los tiempos del procedimiento y ajustar las condiciones físicas y humanas con las que cuentan las autoridades e instancias competentes, para el trámite de las mismas dada la coyuntura excepcional que exigió la declaratoria de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Que, con el fin de reforzar las medidas adoptadas, cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Nacional atendiendo al principio de colaboración armónica establecido en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando la salud de servidores y usuarios de la alcaldía municipal de Pachavita - Boyacá, considera necesario decretar la suspensión de términos.

Que, en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Ampliación de términos para atender las peticiones.

Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente

artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

ARTICULO SEGUNDO: 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, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, se suspenden los términos de las actuaciones administrativas y legales que se adelanten en las diferentes dependencias de la Alcaldía de Pachavita - Boyacá.

Parágrafo: 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.

ARTÍCULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE (...)

3.2. Caso concreto

3.2.1. Aspectos formales:

3.2.1.1. Competencia:

El Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020 fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE PACHAVITA, el cual, como jefe de la administración local, director de su acción administrativa y representante legal de la entidad territorial, se encuentra facultado para expedir actos administrativos "para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias" (arts. 84, 91 lit. d-1 y 93 L 136/1993).

Por lo anterior, la Corporación considera que el acto bajo examen fue expedido por el funcionario competente, de acuerdo con su contenido.

3.2.1.2. Requisitos de forma:

El acto reúne los requisitos de objeto, causa, motivo y finalidad, los cuales se concretan en los argumentos expuestos en su parte considerativa⁶. Además, cumple los elementos formales generales, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe⁷.

Cabe anotar que la coordinación previa que prevé el Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 no le es aplicable, ya que esta se circunscribe únicamente al manejo del orden público.

3.2.2. Aspectos materiales:

3.2.2.1. Conexidad:

La motivación del decreto se funda en los artículos 113 y 315 de la Constitución; las Leyes 1437 de 2011, 1801 de 2016 y 640 de 2001; y el Decreto No. 420 de 2020. Y, de forma central, el acto se sustenta en la declaratoria del estado de excepción y el **Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020**.

En este orden de ideas, se advierte que explícitamente el Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020 manifiesta desarrollar decretos con fuerza material de ley proferidos en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, además, fue expedido dentro del término de vigencia del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

3.2.2.2. Examen del contenido del acto y su sujeción al ordenamiento superior:

a) Artículo primero:

Amplía los términos para atender peticiones.

Al respecto, con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**⁸, "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

⁶ C.E., Sala Décima Especial de Decisión, Sent. 2020-00994, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁷ C.E., Sala Plena, Sent. 2010-00369 (CA), mar. 5/2012. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁸ Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-145 de 2020.

en todo el territorio Nacional (sic)". A su vez, con fundamento en las facultades excepcionales derivadas de la anterior declaratoria, se profirió el **Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020**⁹, "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". El artículo 5º de esta última norma estatuyó lo que sigue:

"(...) ARTÍCULO 5. AMPLIACIÓN DE TÉRMINOS PARA ATENDER LAS PETICIONES.
Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales. (...)"

Como puede evidenciarse, el artículo 1º del Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020 transcribió íntegramente el artículo 5º del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, lo que da lugar a considerar que la disposición local se encuentra ajustada a derecho, al atender la literalidad de la mencionada norma con fuerza material de ley. En un caso similar, esta Corporación señaló:

⁹ Exequibilidad analizada por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-242 de 2020.

"(...) En consecuencia, sobra indicar que en efecto el artículo tercero y su parágrafo del Decreto 028 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tasco se acompasa con el [artículo 6° del] Decreto Legislativo 491 de 2020. De otro lado, se destaca que no se requería en estricto sentido de disposiciones concretas o detalladas que materialice dicha medida, ya que por su naturaleza merece su reproducción idéntica en los actos o decretos que profieran los entes territoriales. Al igual, se observa que la ampliación de los términos para suministrar respuesta a las peticiones radicadas ante la Alcaldía Municipal de Tasco se adopta por la contingencia causada por el COVID-19 y el aislamiento obligatorio recomendado por la OMS para detener o contener el contagio rápido del virus.

Por consiguiente, es una medida racional y concordante con las acogidas por el Gobierno Nacional para que los funcionarios a quienes le incumba resolver las peticiones, dispongan de un término prudencial para satisfacer el derecho de petición de los solicitantes, garantizar a los peticionarios que obtengan resolución a sus solicitudes sin que ello signifique que queden sujetos a un plazo indeterminado para conocer la resolución de sus peticiones, sino que simplemente estarán sometidas a una ampliación racional de los términos para que los interesados cuenten con una respuesta. Lo cual no va en contravía de la Constitución ni a la Ley dada la situación de contingencia y calamidad pública que atraviesa el país. (...)"¹⁰

Sin embargo, el Tribunal considera necesario precisar que, conforme lo dilucidó la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, el derecho de petición, al tener carácter fundamental, en tiempos de normalidad debe ser desarrollado únicamente a través de una ley estatutaria. En el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional puede limitar estas garantías, actuando como legislador extraordinario (arts. 7, 8 y 47 L 137/1994).

En cualquier caso, el desarrollo del derecho de petición se encuentra sujeto a reserva de ley, de manera que las autoridades administrativas, como los alcaldes, no se encuentran facultados para regular su ejercicio, por ejemplo, a través de la fijación de los términos para resolver las solicitudes.

En este orden de ideas, el artículo bajo estudio se trata de una remisión al artículo 5° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, ya que el alcalde del MUNICIPIO DE PACHAVITA carece de competencia para desarrollar la materia.

¹⁰ TAB, Sent. 2020-00569, jul. 3/2020. M.P. Fabio Iván Afanador García.

b) Artículo segundo:

Suspende los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa.

El artículo 6° del aludido Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 preceptúa:

“(…) ARTÍCULO 6. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES EN SEDE ADMINISTRATIVA. <Texto tachado inexecutable> Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales. (..)”

El Alcalde del MUNICIPIO DE PACHAVITA también replicó esta disposición de forma casi literal, sustentando la determinación de suspender los términos de las actuaciones a cargo de la entidad en (i) las dificultades que generan a los ciudadanos las medidas que imponen restricciones a la movilidad, de cara al acceso de los servicios prestados por el municipio, (ii) la capacidad de respuesta institucional en el contexto de la pandemia del COVID-19, y (iii) la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y proteger los derechos de los usuarios.

En este sentido, la medida adoptada en este artículo se encuentra justificada, máxime cuando constituyen un hecho notorio las consecuencias de la pandemia en el desarrollo de los procedimientos y gestiones en cabeza de las diferentes entidades del Estado, las cuales han debido adaptarse gradualmente a las circunstancias actuales.

No obstante, el Tribunal encuentra que el decreto municipal no incluyó la excepción prevista en el párrafo 3° del artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020. En consecuencia, se aclara que la suspensión de términos no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que lleva a cabo el MUNICIPIO DE PACHAVITA que sean relativas a la efectividad de derechos fundamentales. Sobre esto, la Sala Plena ha expuesto:

“(...) el Gobierno Nacional expidió normas de orden legal como el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 que flexibilizó la obligación de atender de forma personalizada y presencial a los usuarios de las autoridades y organismos públicos, así como también permitió la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales excepto aquellas que tengan relación directa con la efectividad de derechos fundamentales, disposición que fue acogida claramente en el párrafo del artículo primero del Decreto 028.

De modo que se trata de una medida que pretende, sin dudas, frenar la dispersión rápida del COVID-19 ante la posible concurrencia de los usuarios a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Tasco para revisar el estado de los procesos administrativos a efectos de que no fenezcan los términos, por ende, tal medida se torna necesaria y urgente. No obstante, la figura de la suspensión no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleve la protección de derechos fundamentales, ya que en virtud de la Constitución Política el remedio o la cesación de su infracción no puede estar supeditada a suspensiones legales, toda vez que ello causaría una medida desproporcional desde todo punto de vista e inconstitucional, sin embargo, tal disposición de suspensión en el Decreto 028 dejó a salvo la efectividad de derechos fundamentales conforme al Decreto Legislativo 491 de 2020. (...)”¹¹

¹¹ *Ibíd.*

c) Artículo tercero:

La vigencia del acto bajo estudio, supeditada a su publicación, es acorde al artículo 65 del CPACA¹². Esto debido a que el acto se presume legal a partir de su expedición (art. 88 CPACA), pero sus efectos únicamente se surten desde que se da a conocer a la comunidad.

3.2.2.3. Proporcionalidad:

Para el Tribunal, el decreto cumple los criterios de finalidad (idoneidad), necesidad y proporcionalidad (en estricto sentido) que se extraen de los artículos 10, 11 y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, los cuales se concretan en el principio de proporcionalidad.

Por un lado, las medidas son **adecuadas** para conseguir el fin propuesto con la expedición del acto, que es garantizar la prestación de los servicios a cargo de la entidad, incluyendo la resolución de peticiones, de cara a las dificultades que genera la pandemia.

Por otro lado, son **necesarias** debido a que, de seguir corriendo los términos de las actuaciones a cargo del municipio, podría afectarse el debido proceso y otras garantías de los ciudadanos, además de que impediría que la administración aplique eficazmente las medidas de distanciamiento social recomendadas por las autoridades del sector salud.

Finalmente, las medidas son **proporcionales** por cuanto el sacrificio del principio de celeridad (art. 3-13 CPACA) se justifica en la salvaguarda de los derechos a la salud y a la vida de los servidores y usuarios de la entidad, mientras se adoptan herramientas electrónicas y organizacionales aptas para las actuales circunstancias.

En conclusión, se acogerá el concepto del Ministerio Público y, por consiguiente, se declarará ajustado a derecho el Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020.

¹² "(...) **ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL.** Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. // Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

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

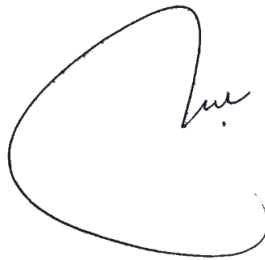
FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la legalidad del **Decreto No. 021 del 7 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE PACHAVITA**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva del presente fallo.

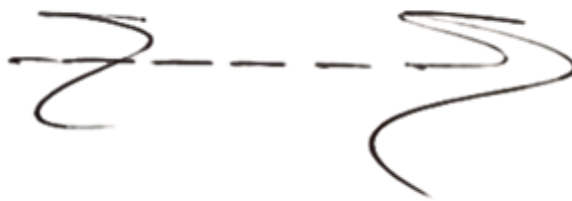
SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado