



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto seis (06) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020 modificado mediante Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020.

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Tununguá**

Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01145-00 y 15001-23-33-000-2020-01482-00
(Acumulados)

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Trámite:

El Gobierno Nacional expidió el **Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020**, a través del cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante **EEESE**, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

En virtud de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá, para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en el futuro se decretaran, a efectos de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Tununguá** remitió el **Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020** por medio de mensaje de datos.

1.2. Auto que avoca conocimiento:

Mediante auto proferido el **22 de mayo de 2020**, el Despacho No. 5 de esta Corporación resolvió, entre otras cosas: **(i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia los artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá** y **(ii) ordenar que, dentro del término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se remitieran con destino al proceso de la referencia los antecedentes administrativos de dicho acto.**

1.3. Intervenciones:

1.3.1. Alcalde del Municipio de Tununguá¹:

En atención al requerimiento efectuado en el numeral tercero del auto de 22 de mayo de 2020, el mandatario local rindió informe, en el que manifestó que previo a la expedición del decreto municipal bajo examen, se realizó un análisis de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 de 06 de mayo de 2020, y la forma en que éstas serían implementadas en el ente territorial. Así que, en reunión con su grupo de trabajo, se discutió la necesidad de mantener las restricciones que hasta ese momento se encontraban vigentes en el municipio, con las modificaciones necesarias en virtud del Decreto Nacional. Al respecto, explicó:

“(…) se tomaron y mantuvieron otras medidas tal y como se menciona en el mismo, las cuales no estaban establecidas en el Decreto Nacional 636 de 2020, pero si tiene relación directa con los cambios generados por la Pandemia a causa del Coronavirus COVID-19 y diferentes medidas que se han tomado por la administración que requieren de su continuidad e implementación (…)”

Por lo demás, allegó acta del comité de la junta directiva llevada a cabo el 08 de mayo hoguano en las instalaciones de la alcaldía municipal de Tununguá (Archivo No. 12).

1.3.2. Ciudadanía:

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

1.4. Concepto del Ministerio Público²:

¹ *Archivo No. 11 del expediente electrónico.*

² *Archivo No. 14 del expediente electrónico.*

El Procurador 46 Judicial II delegado ante este Tribunal, luego de referirse de manera sucinta al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad; aseguró que el decreto objeto de análisis se fundó en los Decretos Nacionales 418, 457, 531, 539, 593 y 636 de 2020, que impartieron ordenes en materia de orden público y aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.

Que, dicha emergencia sanitaria sirvió de fundamento al D.L. 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, en el que se declaró el EESE en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo; por lo cual, el decreto materia de control debe someterse a la vigencia de este último. Al respecto, anotó:

“(…) De conformidad con el Diario Oficial 51.259³, el Decreto 417 fue publicado el mismo 17 de Marzo (Sic) de 2020, por lo que los 30 días calendario vencen el 16 de Abril de 2020, lo que significa que al amparo de las medidas excepcionales de control, no podía emitirse actos administrativos en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 después del 17 de Abril de 2020.

El Decreto materia de control se expidió el día 10 de Mayo (Sic) de 2020, por lo que resulta claro a esta agencia que el Alcalde Municipal de Tunungua (Sic) no contaba con competencia temporal para haberlo expedido.

Es de resaltar para esta agencia que si bien para la fecha en que se expide el decreto materia de control ya estaba vigente el decreto legislativo 637 de 6 de mayo de 2020 (que establece una nueva Emergencia Económica (Sic) Social y Ecológica (Sic)), este último (Sic) decreto legislativo no es el fundamento del decreto sub-examine pues su fundamentación es la reactivación económica (Sic) y no la prevención de la pandemia (fundamento del Dec. Leg. 417 de 2020), por lo que para esta Procuraduría (Sic) no es posible validar el acto administrativo puesto a consideración del Despacho (…)”

En tal virtud, solicitó declarar la ilegalidad del acto administrativo objeto de estudio, “por falta de competencia temporal”.

1.5. Auto de acumulación del expediente 15001-23-33-000-2020-01482-00 ⁴:

Mediante auto proferido el **23 de junio de 2020**, el Despacho No. 5 de esta Corporación resolvió, acumular el expediente No. 15001-23-33-000-2020-01482-00 al proceso de la referencia, al discurrir que el Decreto Municipal No. 041 de 24 de mayo de 2020 allí examinado (Archivo No. 16), resulta modificadorio en su vigencia

³ <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=99bc30b579d6fe2be2df55d7bd>

⁴ Archivo No. 19 del expediente electrónico.

del Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá, que fue objeto de estudio al interior del presente trámite.

Consideró entonces, que, en virtud de los principios de seguridad jurídica, economía y celeridad procesal, para que en una sola sentencia se examine la legalidad de actos en los que existe conexidad y unidad de materia, como ocurre en los casos en los que, como en el asunto que ahora se examina, existe un acto que se limita a extender o prorrogar los efectos jurídicos de una decisión ya adoptada por la administración, la acumulación procesal resulta procedente.

II. CONSIDERACIONES

*Procede la Sala Plena a determinar la legalidad de los **artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020** “por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno Nacional y el mantenimiento del orden público en el municipio de Tununguá y se imparten otras disposiciones”, expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá.*

2.1. Del control inmediato de legalidad:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el **14 de mayo de 2020** con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:*

*“(…) El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual **la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.***

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: **Municipio de Tununguá**
Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01145-00 y 15001-23-33-000-2020-01482-00
(Acumulados)

Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria (...)” – Negrilla fuera de texto –.

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.

*A su turno, en el auto proferido el **22 de abril de 2020** dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:*

*“(...) Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (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, 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)⁵ 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.” - Negrilla del texto original -.*

2.2. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE):

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

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

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

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

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

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.

Para ello, argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas

de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:

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

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

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo (...)” – Negrilla fuera del texto original –.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el mencionado decreto, tal como se informa la página de noticias de esa Corporación, con fundamento en las siguientes razones:

“(...) La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

(...)

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado (...)

Ulteriormente, mediante el **D. L. No. 637 de 06 de mayo de 2020** el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo, con fundamento en lo siguiente:

“(…) Que a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación.

Que los hechos descritos anteriormente, así como su gravedad expresada ampliamente, impactan económica y socialmente a la mayoría de la población colombiana.

Que los efectos graves e inesperados de esta crisis, que empeora constantemente, han lesionado de tal manera a todos los trabajadores de Colombia y a la capacidad productiva del país que es incapaz de generar las condiciones para mantener el empleo y todo de lo que ello deriva.

Que es absolutamente necesario e ineludible que se adopten prontas medidas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

Que por las anteriores motivaciones y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias y extraordinarias dispuestas en el Decreto 417 de 2020, con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica, social y de salud generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional.

Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

(…)

Que la situación descrita anteriormente conlleva a la necesidad de que el Estado apoye directamente a la población más vulnerable, que ya no cuenta con ingresos y que usualmente no tiene ahorros, para que sus condiciones sociales se mantengan.

Que las normas vigentes, aun aquellas dictadas en desarrollo del Decreto 417 de 2020 se quedan cortas ante la magnitud de los efectos que continúa generando la agravación de la Pandemia por el nuevo coronavirus Covid-19, el cual ha ocasionado un aumento de 1.4% a la tasa de desempleo siendo la más alta en la última década, debido al cese de la vida social, el cierre total o parcial y quiebre de las empresas, el agotamiento de los recursos para apoyo de los empresarios, entre otros (…)”.

2.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado⁶, lo siguiente:

“(…) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁷, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] **ARTICULO 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 [...]”.

35. De la normativa transcrita supra 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 del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

⁶ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁷ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. **Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii. **Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”⁸ y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”⁹. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.
- iii. **Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

*En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo.** Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.

2.4. Del acto administrativo objeto de control:

Previo a efectuar el análisis respectivo, corresponde a la Sala dilucidar el cuestionamiento efectuado por el Procurador 46 Judicial II delegado ante esta Corporación en su concepto, en relación con la presunta falta de competencia temporal para expedir el acto objeto de control.

En su criterio, toda vez que el D.L. 417 de 17 de marzo de 2020: i) fue publicado ese mismo día conforme se observa en el Diario Oficial No. 51.2592 y ii) declaró el EESE en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario; fuerza concluir que, al amparo de las medidas excepcionales de control, no podían emitirse con posterioridad al 17 de abril de 2020 actos administrativos en desarrollo del mismo¹⁰. De allí, que como quiera que el Decreto Municipal No. 037 de 10 de mayo de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá después de que cesaron los efectos de la declaratoria en mención, no deviene susceptible de ser enjuiciado por esta vía procesal.

¹⁰ *Entiéndase el Decreto Legislativo 417 de 2020.*

Además, que, si bien para la fecha en que se expidió el decreto municipal enjuiciado, ya se encontraba vigente el D.L. 637 de 6 de mayo de 2020, no puede perderse de vista que aquel no sirvió de fundamento al Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020, en tanto, su fundamentación es la reactivación económica y no la prevención de la pandemia.

Sobre el particular, lo único que dirá la Sala es que si bien es cierto que el decreto legislativo que declaró el EESE se publicó el 17 de marzo de 2020 y contó con una vigencia de 30 días calendario, luego de los cuales perdió efectos; también lo es que en voces de la Corte Constitucional “(...) los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia (...) pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales ‘dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente’¹¹.

De allí, que se colige que el análisis del criterio temporal previamente reseñado solo se predica en relación con los actos administrativos anteriores a la fecha en que cesaron los efectos de la declaratoria del EESE y no los posteriores; en tanto, estos últimos pueden ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos emanados por el Gobierno Nacional mientras surtió efectos el D.L. No. 417 del 17 de marzo de 2020 y, en consecuencia, pasibles de control judicial siempre que cumplan con la totalidad de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad que consagra el artículo 136 del CPACA. Dicha circunstancia será analizada a continuación.

En los artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020, el Alcalde Municipal de Tununguá decretó:

*“(...) **ARTICULO DÉCIMO SEXTO: Términos para la atención de solicitudes.** Hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo obligatorio establecido por este decreto, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado autorización.*

***ARTICULO DÉCIMO SEPTIMO: 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:*

¹¹ Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

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

2. 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 de su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

3. 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 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 DÉCIMO OCTAVO: Suspensión de Términos de las Actuaciones Administrativas. Se mantiene la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas que conoce la Inspección de Policía, así como las que sean radicadas como los tramites de comparendos, los cuales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la terminación del aislamiento preventivo obligatorio establecido en el presente decreto.

(...)” – Negrilla del texto original –.

A su turno, en el acto administrativo modificatorio del anterior, contenido en el **Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020** “Por medio del cual se PRORROGA el Decreto 037 del 10 de mayo de 2020 “por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno Nacional y el mantenimiento del orden público del municipio de Tununguá y se imparten otras disposiciones”, **previó:**

“(…) **ARTÍCULO PRIMERO: Prorroga.** Prorrogar la vigencia del Decreto 037 del 10 de mayo de 2020 “por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la Emergencia Sanitaria generada por la Pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno Nacional y el mantenimiento del orden público del municipio de Tununguá y se imparten otras disposiciones” hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 p.m) del día 31 de mayo de 2020.

ARTICULO SEGUNDO: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

(...)” – Negrilla del texto original –.

Lo anterior, con fundamento en las normas y otras disposiciones que fueron citadas; a saber:

- a. Artículos 24, 44, 45, 46, 213, 315 y 296 de la Constitución Política;
- b. Artículo 91 de la Ley 136 de 1994¹², modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012¹³;
- c. Artículo 5, 6, 198, 199, 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016¹⁴;
- d. Artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015¹⁵;
- e. Memorandos Nos. 202022000077553 de 07 de marzo y 2020220000083833 de 21 de abril de 2020 expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social;
- f. Resoluciones Nos. 385, 450, 453 y 464 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁶;
- g. Circular No. 020 de 16 de marzo de 2020 y Directivas Nos. 03, 04 y 06 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Educación Nacional;
- h. Decreto Legislativo 539 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y;
- i. Decretos Nacionales 418, 457, 531, 593 y 636 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional.

Adicionalmente, se consideró en el Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020:

“(…) Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.

Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren

¹² “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

¹³ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

¹⁴ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

¹⁵ “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”..

¹⁶ “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”

delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Que de conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, es atribución del presidente de la República (i) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ji) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico, y señala como categorías jurídicas las siguientes: (...)

Que conforme a lo establecido en el Artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, corresponde al alcalde municipal como competencia extraordinaria y primera autoridad de policía "(...) actuar ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)

*Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020**, declaró la **emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19**, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVI 0-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.*

*(...) Que mediante el **Decreto 418 del 18 de marzo 2020** se dictaron **medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público**, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19, estará en cabeza presidente de la República.*

*(...) Que mediante el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** se ordenó el **aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia**, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020.*

*Que mediante el **Decreto 531 del 8 de abril de 2020** se ordenó el **aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de***

Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que mediante el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.), del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

(...) Que mediante el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

(...) Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y de conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en su artículo 2º ordenó a los alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarios para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, hasta las Cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 (...)” – Negrilla y subraya fuera del texto original –.

Como se observa, en la parte motiva del mismo, **no se hace alusión** a la expedición de los Decretos Legislativos Nos. 417 de 17 de marzo o 637 de 06 de mayo de 2020, lo que lleva a considerar, prima facie, que **no** fue expedido con fundamento en las declaratorias de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y por ende no hace parte de los actos a cuya legalidad se revisa en los términos de los artículos 136 y 151.14 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-.

Contrario sensu, se evidencia que el acto administrativo invoca como fundamentos los artículos 24, 44, 45, 46, 213, 315 y 296 de la Constitución Política; el artículo 5º de la Ley Estatutaria 1751 de 2015; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y los artículos 5, 6, 198, 199, 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016; de modo que se colige en un primer momento, que las decisiones allí contenidas, fueron adoptadas por el Alcalde Municipal de Tununguá en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad administrativa a nivel local, preexistentes a las normas del estado de excepción.

No se pasa por alto que en la parte motiva del decreto se invocaron como fundamento los **Decretos Nacionales 418, 457, 531, 593 y 636 de 2020**; pero tampoco que los mismos **no tienen el carácter de decretos legislativos dictados al amparo de la declaratoria del estado de excepción**, en tanto fueron expedidos por el Presidente de la República: **(i)** en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4 del artículo 189 Superior y, **(ii)** con el fin de atender la **emergencia sanitaria** decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.

Menos aún, se pasa por alto que se hizo referencia al **D.L. 539 de 13 de abril 2020¹⁷**, expedido por el Gobierno Nacional mientras surtió efectos el D.L. No. 417 del 17 de marzo de 2020; a cuyo tenor literal, durante el término de la emergencia sanitaria declarada con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia; a los cuales estarán sujetos los gobernadores y alcaldes. Sin embargo, las disposiciones adoptadas por el mandatario local del Municipio de Tununguá en los artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del acto administrativo objeto de control, en relación con: **i)** la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos, **ii)** al ampliación de términos para atender peticiones y, **iii)** suspensión de términos en las actuaciones administrativas; no constituyen un desarrollo en sí mismo del objeto del decreto legislativo en comento, al punto que no se presenta coincidencia alguna entre su contenido.

A pesar de todo, reviste especial importancia para la Sala, que mediante el **D.L. 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 Ecológica”, **se reglamentó la ampliación de términos para atender peticiones, así como la suspensión de los mismos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa**. De suerte que, si bien es cierto que en el acto administrativo no se invocaron los Decretos Legislativos Nos. 417, 637 o 491 de 2020 o cualquier otro que desarrolle la

¹⁷ “Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no lo es menos que de su contenido, particularmente de sus artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo (objeto de examen), se extrae que se encuentra relacionado con el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020,** en tanto expone en extenso medidas necesarias 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 EESE y **fue expedido durante su vigencia.**

Corresponde ahora, entonces, examinar, si el hecho antes señalado, que sea dicho **se dio por presumido al tenor del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020,** guarda conexidad con los fines que se indican en los artículos analizados del acto administrativo.

2.4.1. Del análisis de legalidad de los artículos décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020:

Como quedó visto, en los artículos **décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020** modificado mediante **Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020,** el Alcalde Municipal de Tununguá, dispuso: **1.** Que la notificación o comunicación de los actos administrativos se hiciera por medios electrónicos a la dirección electrónica para recibir notificaciones, **2.** Ampliar los términos para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria y, **3.** Suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas que adelanta la Inspección de Policía hasta día hábil siguiente a la terminación del aislamiento preventivo obligatorio en el ente territorial¹⁸.

Asimismo, como se mencionó, el **28 de marzo de 2020** el Presidente de la República expidió el **D.L. 491** “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”; al interior del cual, se ocupó de regular, entre otras materias, lo relativo a: **i)** la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos, **ii)** la ampliación de términos para atender peticiones que se encuentren en curso o se radiquen durante la vigencia de la emergencia sanitaria y,

¹⁸ Esto es, el día 25 de mayo de 2020, a las cero horas (00:00 a.m.).

iii) la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, así:

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

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

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

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

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

***Artículo 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.*

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

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

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

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

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

Parágrafo 2. *Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

Parágrafo 3. *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales (...)” – Negrilla del original, aparte subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020 –.*

Lo anterior, con el objeto de tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, para prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

En esa línea, la Corte Constitucional en sentencia **C-242 de 2020** declaró ajustado a derecho el mencionado decreto, con excepción del artículo 12, el **parágrafo 1° del artículo 6°** (suspensión de términos para pago de sentencias judiciales) y la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2° del artículo 7°; según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

*“(…) Con ponencia del Magistrado, **Luís Guillermo Guerrero**, la Sala Plena consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el Artículo 12 y los apartados sindicados de los artículos 6° y 7°, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).*

Por su parte, se condicionó el 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, pues, de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.

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.

Por su parte, los ajustes a los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluida la conciliación a instancias de la Procuraduría (artículos 9° y 10), son constitucionales, porque no implican la suspensión de los mismos, sino que se circunscriben a señalar la posibilidad de adelantarlos por medios virtuales en términos racionales a fin de garantizar el derecho al debido proceso y evitar la prestación personal de los servicios ante el riesgo sanitario, estableciendo límites como la imposibilidad de adelantar las diligencias si alguna de las partes demuestra que no puede comparecer a las audiencias o aportar pruebas, soportes o anexos. Sin embargo, en tanto el artículo 10 no estableció un límite temporal claro para todos los ajustes procedimentales, y teniendo en cuenta que sería arbitrario prolongar su vigencia más allá del tiempo que dure la emergencia sanitaria, se condiciona la constitucionalidad de esta disposición.

La potestad de ampliar el período institucional de los gerentes y directores de las Empresas Sociales del Estado por un mes (Artículo 13), y la suspensión de los concursos de méritos (Artículo 14), son medidas que buscan la gestión adecuada de la selección de personal del sector público en medio de la pandemia, las cuales si bien pueden afectar el derecho al acceso a cargos de la administración, ello resulta proporcional a fin de no propiciar escenarios de contagio o generar situaciones que impidan la realización de las expectativas de ingreso al empleo público.

En relación con el artículo 12, la Corte encontró que la disposición resultaba innecesaria desde el punto de vista jurídico y contraría el principio de

autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos (...)"³⁷ – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

En ese panorama, procederá la Sala a analizar de manera precisa, si el contenido de cada uno de los artículos bajo examen, guarda conexidad con los fines del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

2.4.1.1. De la notificación o comunicación de actos administrativos por medios electrónicos – Artículo décimo sexto:

*En estricto sentido, el **artículo 4 del D.L. 491 de 2020** contempló que la notificación o comunicación de los actos administrativos se haría por **medios electrónicos**, para lo cual, en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización. Asimismo, que: **i)** en el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 y, **ii)** dicha disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 ibidem.*

*Por su parte, en el **artículo décimo sexto bajo examen**, se decidió que hasta tanto permanezca vigente el aislamiento preventivo obligatorio establecido mediante dicho decreto, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos, de modo que en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado autorización.*

*Así las cosas, de la lectura atenta de la disposición en comento del **Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020**, se colige sin mayor esfuerzo que se trata de una transcripción literal de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 4 del D.L. 491 de 2020, sin que se introduzca modificación alguna. Tal medida, considera la Sala, busca optimizar los recursos virtuales para evitar obstáculos de índole epidemiológico o calamitoso como el originado por el COVID-19, que han paralizado el país por un tiempo considerable, pero que, debido a la necesidad de seguir con la prestación eficiente de los servicios que le atañen conocer y decidir a las autoridades territoriales, deben solventarse en procura de los derechos fundamentales de los administrados.*

*En otros términos, salta a la vista que la regla de **notificación y comunicación de actos administrativos a través de medios electrónicos** adoptada por el ente*

territorial, busca la optimización del principio constitucional de publicidad de las actuaciones de las autoridades en medio de la pandemia, pues mediante una autorización proporcional del uso de las tecnologías evita el contacto personal y contempla la posibilidad subsidiaria de acudir a los instrumentos presenciales en caso de no ser posible el uso de los medios electrónicos.

*En todo caso, debe señalar la Sala que en línea con este último punto, la Corte Constitucional en la Sentencia C - 242 de 2020 ut supra citada, a fin de garantizar el acceso a la administración pública, **condicionó la declaratoria de exequibilidad del artículo 4° del D.L.**, 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. Luego, se declarará la legalidad del mencionado artículo, pero bajo el condicionamiento esbozado por la Corte.*

Igualmente, se precisará, que tal como lo previó el D.L. referido, dicha disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2.4.1.2. De la ampliación de términos para atender peticiones – Artículo décimo séptimo:

En relación con el contenido del artículo décimo séptimo, lo único que dirá la Sala es que indudablemente se acompasa con el D.L. 491 de 2020, en tanto, se contrae a la transcripción de la norma y resulta proporcional en función de las posibilidades fácticas actuales de operación de la administración en el país. De suerte que, se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

Ahora, si bien podría pensarse que al ser una reproducción textual del D.L. no configura un desarrollo del mismo, lo cierto es que, en criterio de esta Sala, para la materialización de dicha medida no se requiere en estricto sentido de disposiciones concretas o detalladas que la desarrollen, pues por su naturaleza merece una transcripción idéntica en los actos o decretos que profieran los entes territoriales. Así lo ha señalado ya la Sala Plena de esta Corporación con ponencia del Magistrado Fabio Iván Afanador García, entre otras, en sentencia de única instancia proferida al interior del expediente 1500123330002020-00569-00.

Aunado a ello, debe precisarse en este punto, que la ampliación de términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5° del D.L., constituye una medida

que a pesar de modificar normas de rango estatutario, pretende racionalizar la prestación del servicio público de forma estrictamente proporcional ante la imposibilidad de que todas las solicitudes puedan ser contestadas en los tiempos contemplados para el efecto en condiciones ordinarias, debido a las consecuencias de la pandemia que afectaron de forma grave el funcionamiento de algunas entidades de la administración. Esto, sin generar transgresión iusfundamental alguna en materia del derecho de petición.

Por lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia que sirve de fundamento al presente análisis, previó que los nuevos plazos establecidos aplican sólo para solicitudes que no involucren la efectividad de prerrogativas fundamentales. Ello, tal como se dejó establecido en el decreto municipal bajo estudio.

2.4.1.3. De la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa – Artículo décimo octavo:

Como se anticipó, el artículo décimo octavo del Decreto Municipal No. 037 de 10 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tununguá, resolvió suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas que adelanta la Inspección de Policía hasta día hábil siguiente a la terminación del aislamiento preventivo obligatorio en el ente territorial.

*Lo anterior, colige la Sala a partir de la lectura integral del acto administrativo, como una manera de mantener o preservar el distanciamiento social para evitar la propagación exponencial del COVID-19 en todo el territorio nacional. Esto, toda vez que busca: **i)** proteger tanto a los servidores públicos como a particulares que ejerzan función pública que tengan a su cargo el trámite o sustanciación de procesos policivos en sede administrativa y, **ii)** garantizar del debido proceso de quienes tengan o contra quienes estén en curso procesos administrativos de tal categoría, ante la imposibilidad material que les asiste de estar atentos al estado de sus procesos, incluso con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción.*

Se considera de ese modo, que constituye una disposición conexas y concordante, no solo con las circunstancias que dieron lugar a la expedición de los D.L. 417 y 637 de 2020, mediante los cuales el Gobierno Nacional declaró el EESE en todo el territorio nacional, sino también con el D.L. 491 de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas urgentes para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se

tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas en el marco del EESE; de cara a la difícil situación que enfrenta el país con ocasión de la pandemia generada por causa del COVID-19.

*No cabe duda entonces, que configura una medida **necesaria y urgente** que pretende, frenar la dispersión rápida del COVID-19 ante la posible concurrencia de los usuarios a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Tununguá – Inspección de Policía, para revisar el estado de los procesos administrativos a efectos de que no fenezcan los términos concedidos para ejercer su derecho de defensa o contradicción.*

*En esas condiciones, como quiera que el **artículo** estudiado se ajusta al artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, pues, se insiste, está orientado a disponer la suspensión de los términos en los procesos que en sede administrativa adelante la Inspección de Policía del respectivo ente territorial, con el único objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19, se declarará su legalidad. Valga precisar, en todo caso, que en tanto el D.L. señala que 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, deviene ajustado al ordenamiento jurídico que dicha medida haya sido decretada por el Burgomaestre, únicamente en relación con los trámites de adelanta la Inspección de Policía.*

Con todo, en atención a lo discurrido por la Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia C-242 de 2020, en materia de protección de derechos fundamentales, dicha decisión se adoptará bajo el entendido que la suspensión no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleve la protección de derechos fundamentales, pues 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.

Finalmente, dirá la Sala que como quiera que el contenido del Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá, se limitó a extender o prorrogar los efectos jurídicos de una decisión ya adoptada por la administración, la cual fue objeto de control inmediato de legalidad a través de la presente providencia, no realizará análisis adicional alguno en ese sentido.

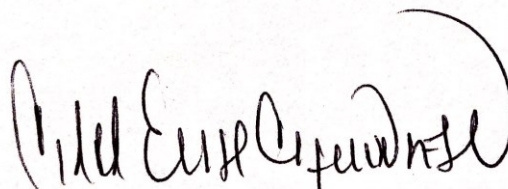
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

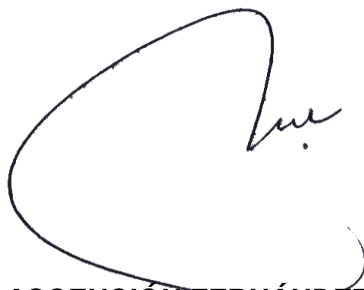
FALLA:

- Primero.** Declarar la legalidad del artículo décimo sexto del Decreto Municipal No. 037 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá, modificado por el **Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020**; bajo el entendido 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. Asimismo, que dicha disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Segundo.** Declarar la legalidad del artículo décimo séptimo del Decreto Municipal No. 037 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá, modificado por el **Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020**, por las razones expuestas.
- Tercero.** Declarar la legalidad del artículo décimo octavo del Decreto Municipal No. 037 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tununguá, modificado por el **Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020**, bajo el entendido que la suspensión de términos no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleven la protección de derechos fundamentales, conforme a lo expuesto.
- Cuarto.** 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,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 037 de 10 de mayo de 2020 modificado mediante Decreto No. 041 de 24 de mayo de 2020

Autoridad: Municipio de Tununguá

Expedientes: 15001-23-33-000-2020-01145-00 y 15001-23-33-000-2020-01482-00

(Acumulados)