



Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala Plena
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto catorce (14) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 modificado mediante Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020.

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: **Municipio de Tunja**
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01226-00

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 EESE, 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 Tunja** remitió el **Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020** por medio de mensaje de datos.

1.2. Auto que avoca conocimiento:

Mediante auto proferido el **1° de junio de 2020**, el Despacho No. 5 de esta Corporación resolvió, entre otras cosas: **(i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tunja** 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 y, que el alcalde como el Secretario de Hacienda rindieran un informe sobre los motivos concretos que justificaron la necesidad de suspender los términos en la totalidad de actuaciones administrativas tributarias que se adelantan ante la entidad.**

1.3. Intervenciones:

1.3.1. Secretario Jurídico del Municipio de Tunja¹:

En atención al requerimiento efectuado en el numeral tercero del auto de 1° de junio de 2020, a través de apoderada judicial, el Secretario Jurídico del ente territorial allegó a título de antecedentes administrativos del decreto bajo examen, los siguientes documentos:

- ♣ Oficio 1.4.1-492 de 05 de junio de 2020 (Archivo No. 12).
- ♣ Decretos Departamentales Nos. 180, 183, 204 y 215 de 2020, expedidos por el Gobernador de Boyacá (Archivos Nos. 18, 13, 19 y 20, respectivamente).
- ♣ Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República (Archivo No. 15).
- ♣ Decretos Municipales Nos. 0079, 0094 y 0096 de 2020 (Archivos Nos. 16, 21 y 22, respectivamente).
- ♣ Decretos Nacionales No. 457 de 22 de marzo y 531 de 08 de abril de 2020 (Archivos Nos. 22 y 17).
- ♣ Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República (Archivo No. 25).
- ♣ Resoluciones Nos. 000022 y 0030 de marzo de 2020, emitidas por la DIAN (Archivos Nos. 26 y 27).
- ♣ Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social (Archivo No. 28).

De igual forma, adjuntó el Oficio No. 1.4.1 499 de 08 de junio de 2020 suscrito por el mandatario local y el Secretario de Hacienda Municipal en relación con los motivos concretos que justificaron la necesidad de suspender los términos en las actuaciones

¹ Archivo No. 11 del expediente electrónico.

administrativas tributarias adelantadas por la Secretaría de Hacienda, en el que se precisó que la decisión tuvo como propósito fundamental acatar las directrices y lineamientos dados por el Gobierno Nacional en relación con la contención y prevención del COVID-19.

Así, que las disposiciones emanadas, pretendieron restringir y controlar la circulación de personas en las instalaciones de la administración municipal, en el entendido que no puede obligarse a las partes a cumplir las cargas procesales que les son propias, en contravía de su seguridad personal. Al respecto, expuso:

“(...) Teniendo en cuenta que el aislamiento social fue considerado como la herramienta más efectiva y principal para evitar la propagación del virus, la intervención de los contribuyentes dentro de los procesos (Sic) y actuaciones administrativas, dentro de los cuales normalmente acuden a la sede de la entidad para revisar, solicitar copias o notificarse, se encontraba afectado (Sic).

- De otra parte, la administración municipal acogió medidas a fin de restringir concentraciones en espacios reducidos (Sic) y autorizo (Sic) trabajo en cada, por lo tanto, la suspensión también busca en cierto modo garantizar la salud y la seguridad de los funcionarios. (Circular Conjunta 018 de 10 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Protección Social y Dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública; Directiva Presidencial 002 de fecha 12 de marzo de 2020, y Decreto Municipal 079 de 16 de marzo de 2020).

- La intervención en actuaciones y entrega de información se restringe por la norma tributaria muchas veces directamente al contribuyente o a su apoderado, además no siempre dentro de los expedientes manifestaron o dejaron plasmados medios electrónicos como forma de notificación (...)”

En todo caso, que, con el fin de no afectar el acceso a la administración tributaria en el ámbito municipal, en la Secretaría de Hacienda se habilitaron diversos canales de comunicación vía telefónica, WhatsApp y correo electrónico, para recepcionar solicitudes, dar respuesta a peticiones, asesorar a los particulares en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, realizar pagos, expedir paz y salvos, y realizar la entrega de manera oportuna, de los informes solicitados por los entes de control.

1.3.2. Ciudadanía:

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, el ciudadano **Juan Sebastián Ramírez García** presentó escrito de intervención, en el que manifestó impugnar el acto objeto de estudio (Archivo No. 33). Para el efecto, aseguró que:

- ♣ *El contenido del mismo desconoce lo establecido en el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29 y 93 de la Constitución Política; 1, 3, 4 y 5 de la Ley 137 de 1994; 35, 47, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 de la Ley 1437 de 2011; la Convención Americana de Derechos Humanos; los Tratados Internacionales; y en general, la prohibición de suspender los derechos y las garantías judiciales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos dentro de los procesos fiscales que adelanta la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja en materia de jurisdicción coactiva.*
- ♣ *De manera reciente el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 806 de 2020, en relación con el uso de las herramientas tecnológicas en los procesos judiciales y en los procesos administrativos; el cual resulta aplicable al trámite de las actuaciones tributarias a cargo del ente territorial.*
- ♣ *La medida bajo estudio hace más gravosa la situación de los ciudadanos frente al Estado, no solamente por el hecho de suspender los términos sino además también por omitir el uso de las herramientas tecnológicas y virtuales para el cumplimiento de los fines del Estado.*

Por último, aseguró que se presenta en el sub judice una proposición jurídica incompleta, pues mediante el Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020 se prorrogó la suspensión de términos adoptada mediante Decreto Municipal No. 126 de 13 de abril de 2020, de suerte que ambos conforman unidad de materia y deben estudiarse de manera conjunta. En consecuencia, pidió que se declare la ilegalidad de los mismos.

1.4. Concepto del Ministerio Público²:

El Procurador 122 Judicial II delegado ante este Tribunal, solicitó declarar ajustado a derecho el acto administrativo objeto de estudio, al considerar que constituye un desarrollo del artículo 6° del D.L. 491 de 28 de marzo de 2020. Para tal fin, luego de referirse en detalle al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad; aseguró que:

“(…) Igualmente, si bien en su parte motiva el decreto municipal hizo referencias a facultades ordinarias (artículo 315 del Constitución Política y las establecidas en la Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, Acuerdo 035 de 2018), y citó los Decretos Legislativos 457 del 22 de marzo 2020, 491 del 28 de marzo de 2020 y el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, éste último mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 de abril de 2020 hasta el 27 de abril de 2020.

² Archivo No. 34 del expediente electrónico.

*En el caso concreto el acto objeto de control en sus consideraciones citó el referenciado decreto legislativo (No. 491 del 28 de marzo de 2020) que autoriza la prestación del servicio bajo la modalidad de trabajo en casa y la **suspensión de términos administrativos**; siendo el texto analizado coherente con lo allí normado (...)” – Negrilla del texto original –.*

Por lo anterior, concluyó que el acto objeto de control cumplió los requisitos de temporalidad, generalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA, y se ajusta a lo normado.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 **“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS TRIBUTARIAS ADELANTADAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE TUNJA”**, expedido por el alcalde del Municipio de Tunja.

2.1. Asunto previo: De la intervención ciudadana.

Tal como quedó visto, dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, el ciudadano **Juan Sebastián Ramírez García** presentó escrito de intervención (Archivo No. 33), en el que manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

*“(…) Antes de hacer el análisis jurídico por el cual presento la impugnación por ilegalidad de los actos administrativos - Decretos número 126 y 135 del 2020 del Municipio de Tunja, **se debe hacer claridad que en el presente medio de control de la referencia existe proposición jurídica incompleta**, teniendo en cuenta lo siguiente:*

- ♣ *Decreto 126 del 13 de abril de 2020: “POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS TRIBUTARIAS ADELANTADAS POR LA SECRETARIA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE TUNJA”.*
- ♣ *Decreto 135 del 27 de abril de 2020: “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS ADOPTADOS EN EL DECRETO MUNICIPAL NO. 126 DEL 13 DE ABRIL DE 2020” (...)” – Negrilla y subraya fuera del texto original –.*

Por lo anterior, requirió agregar de manera oficiosa al presente trámite el **Decreto Municipal No. 135 de 27 de abril de 2020**, *“teniendo en cuenta que conforman Unidad de Materia y hacen parte de una misma proposición jurídica”* – Negrilla fuera del texto original –.

Al respecto, lo primero que habrá que señalar es que, revisado minuciosamente el expediente, se observa que no reposa al interior del mismo el mencionado decreto modificatorio. Por el contrario, obra en el archivo No. 36, informe secretarial en el que se comunica que el mismo no ha sido remitido a esta Corporación por parte de la autoridad competente, así:

“(...) se consultó el sistema de información de esta Dependencia, y se logró establecer que el Decreto 135 del 27 de abril de 2020: “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS ADOPTADOS EN EL DECRETO MUNICIPAL NO. 126 DEL 13 DE ABRIL DE 2020”, del Municipio de Tunja a la fecha no ha sido allegado por parte del Municipio para ser objeto de reparto para Control Inmediato de Legalidad (...)”

Establecido lo anterior, deberá precisarse que el **principio de unidad de materia** se encuentra consagrado expresamente en el artículo 158 de la Constitución Política, conforme al cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella³. Dicho mandato, a su vez, se complementa con el previsto en el artículo 169 del mismo ordenamiento Superior, al prescribir que el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido. A partir de su regulación constitucional, dicho **principio se traduce en la exigencia de que en toda ley debe existir correspondencia lógica entre el título y su contenido normativo, así como también, una relación de conexidad interna entre las distintas normas que la integran.**

Con ello, es claro que la propia Constitución Política le está fijando al legislador dos condiciones específicas para el ejercicio de dicha función: **(i)** definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de que se va a ocupar al expedir la ley, y, simultáneamente, **(ii)** mantener una estricta relación interna, desde una perspectiva sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, de manera que exista entre ellas coherencia temática y una clara correspondencia lógica con la materia general de la misma.

Entonces, como quiera los asertos del interviniente no apuntan a señalar que el Alcalde Municipal de Tunja incluyó en el Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020, cánones específicos que no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o no guardan relación interna con el contenido global del articulado, es claro que no tiene por efecto argüir que aquél actuó en contravía del principio

³ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012.

constitucional de unidad de materia. Por tal razón, no tiene vocación de prosperidad el asunto propuesto por el interviniente.

Por su parte, en lo que corresponde a la alegada ‘inexistencia de proposición jurídica completa’, deberá indicarse que una vez consultada la página web del ente territorial <http://www.tunja-boyaca.gov.co/>, la Sala tuvo acceso al **Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS ADOPTADOS EN EL DECRETO MUNICIPAL No. 126 DEL 13 DE ABRIL DE 2020”** – Subraya fuera del texto original -, expedido por el alcalde del Municipio de Tunja, en el que se decretó:

*“(…) **ARTÍCULO PRIMERO. PRORROGAR** la Suspensión de los Términos de que trata el Decreto 126 del 13 de abril de 2020, a partir del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.*

Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender, peticiones o consultas dentro del término de suspensión, así como la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con las restricciones dispuestas y desde sus hogares bajo la orientación de los respectivos superiores.

***PARÁGRAFO 1.** Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida, de ser necesario y según las disposiciones que en atención a la emergencia y situación se establezcan a nivel nacional y territorial.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.** La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad o prescripción o pérdida de competencia temporal en las diferentes actuaciones que adelanta la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.*

***ARTÍCULO TERCERO.** Reanudar automáticamente los términos suspendidos, a partir del día 11 de mayo de 2020 a las 8 horas (8:00 am), siempre y cuando se hayan superado las causas que motivan la presente disposición.*

***ARTÍCULO CUARTO.** El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*

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

Leído el acto, el Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020, en puridad de verdad no se trata de un acto modificatorio del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020, sino, sencillamente, de la extensión de sus efectos, lo cual bien daría lugar a su examen conjunto con el acto inicial y, como consecuencia, requerir su remisión.

Sin embargo, considera esta Sala que, a esta altura procesal, ello se opondría a los principios de economía y celeridad procesal que debe privilegiar el trámite del control **inmediato** de legalidad, pues, como se dijo, esta Corporación pudo tener acceso al contenido íntegro del mismo, a través de la consulta en la página web oficial del ente territorial y, constató que se limitó a modificar en su vigencia el anterior, sin generar **variación sustancial alguna**.

Así entonces, la ausencia del Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020 en el expediente magnético no afecta el pronunciamiento de fondo sobre la legalidad del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tunja, **“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS TRIBUTARIAS ADELANTADAS POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA DEL MUNICIPIO DE TUNJA”**. Aserto que adquiere mayor firmeza, si se tiene en cuenta que la medida de suspensión de términos a examinar, se definió plenamente en el acto objeto de análisis y no en el modificadorio.

Con todo, puede advertirse que constituye una máxima del derecho, que **‘lo accesorio sigue la suerte de lo principal’**, por lo cual, en el caso de que se determine la ilegalidad del acto principal o se condicione su legalidad, el acto que prorrogó sus efectos deberá atender iguales consecuencias.

2.2. 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.

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)⁴ 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 -.*

⁴ 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.

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

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 (...)”

Ahora, es del caso precisar que 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. Sin embargo, esta Sala no se detendrá sobre dicha norma, en tanto, la disposición que se analiza fue expedida el **13 de abril de 2020**, esto es, antes de su expedición.

2.4. 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 Estado⁵, lo siguiente:

“(…) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁶, 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 trascrita 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 –.

⁵ 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.

⁶ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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.

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”⁷ 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) (...)”⁸. 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

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁸ 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.

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.

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.

2.5. Del acto administrativo objeto de control:

En el **Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020**, modificado en su vigencia por el Decreto No. 0135 de 27 de abril siguiente, el Alcalde Municipal de Tunja decretó:

*“(…) **ARTÍCULO PRIMERO.** Suspender los Términos (Sic) a partir del día 13 de abril y hasta el 27 de abril de 2020 inclusive, en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.*

Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender, peticiones o consultas dentro del término de suspensión, así como la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con las restricciones

dispuestas y desde sus hogares bajo la orientación de los respectivos superiores.

PARÁGRAFO 1. Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida, de ser necesario y según las disposiciones que en atención a la emergencia y situación se establezcan a nivel nacional y territorial.

ARTÍCULO SEGUNDO. La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad o prescripción o pérdida de competencia temporal en las diferentes actuaciones que adelanta la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.

ARTÍCULO TERCERO. Reanudar automáticamente los términos suspendidos, a partir del día 28 de abril de 2020 siempre y cuando se hayan superado las causas que motivan la presente disposición.

ARTÍCULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

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

A su turno, en el **Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS ADOPTADOS EN EL DECRETO MUNICIPAL No. 126 DEL 13 DE ABRIL DE 2020”**, previó:

“(…) **ARTÍCULO PRIMERO. PRORROGAR** la Suspensión de los Términos de que trata el Decreto 126 del 13 de abril de 2020, a partir del día 27 de abril de 2020 y hasta las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.

Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender, peticiones o consultas dentro del término de suspensión, así como la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, con las restricciones dispuestas y desde sus hogares bajo la orientación de los respectivos superiores.

PARÁGRAFO 1. Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida, de ser necesario y según las disposiciones que en atención a la emergencia y situación se establezcan a nivel nacional y territorial.

ARTÍCULO SEGUNDO. La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad o prescripción o pérdida de competencia temporal en las diferentes actuaciones que adelanta la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.

ARTÍCULO TERCERO. Reanudar automáticamente los términos suspendidos, a partir del día 11 de mayo de 2020 a las 8 horas (8:00 am), siempre y cuando se hayan superado las causas que motivan la presente disposición.

ARTÍCULO CUARTO. El presente Decreto rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

(...)" - Negrilla del texto original –.

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

- a. Artículo 315 de la Constitución Política;
- b. Ley 136 de 1994⁹;
- c. Ley 1551 de 2012¹⁰;
- d. “Decreto No. 385 de 12 de marzo de 2020” (Sic) expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social;
- e. Decretos Nos. 457 y 531 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional;
- f. Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República;
- g. Decretos Municipales Nos. 079, 094 y 096 de 2020;
- h. Acuerdo Municipal No. 035 de 2018 y;
- i. Resoluciones Nos. 0028 y 0029 de marzo de 2020 expedidas por la Secretaría de Hacienda Municipal.

Adicionalmente, consideró en el Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020:

“(...) Que mediante Decreto No. 385 de 12 de marzo de 2020 (Sic) el Ministerio de Salud y Protección social, declaro (Sic) la emergencia sanitaria en el territorio Nacional.

Que teniendo en cuenta que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para el asegurar (Sic) el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, fin consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

La administración municipal acogió medidas transitorias relacionadas con acciones de contención ante el COVID-19, entre las cuales restringió concentraciones en espacios reducidas (Sic) y autorizo (Sic) trabajo en cada por medio del uso de las TIC mediante el Decreto 0079 del 16 de marzo de 2020.

⁹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

¹⁰ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Como medidas de contención y prevención para evitar la propagación del COVID 19, el gobierno municipal **mediante Decreto 094 del 19 de marzo de 2020** limitó la libre circulación de los habitantes del Municipio de Tunja, para lo cual se dispuso el aislamiento en los lugares de habitación a partir de las 20:00 horas del día 19 de marzo hasta las 05:00 am del día martes 24 de marzo del 2020.

A través del **Decreto 0096 del 21 de marzo de 2020** la Alcaldía Mayor de Tunja declaro (Sic) la situación de Calamidad Pública en el Municipio y se dictaron otras disposiciones.

El gobierno nacional mediante **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (0:00) del día 25 de marzo hasta las cero horas (0:00) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

(...)

El **Acuerdo 035 de 2018 Estatuto de Rentas del Municipio de Tunja**, establece que en virtud del espíritu de justicia el Alcalde y demás funcionarios de la Administración Municipal en lo de su competencia, tomarán las decisiones y establecerán las estrategias para que de conformidad con el artículo 29 de la Carta Política, en el recaudo, control y administración de los impuestos, tasas, sobretasas y demás contribuciones a favor del Municipio de Tunja, se respete siempre el debido proceso, de igual manera prevé que, la gestión y administración directa de los tributos municipales le corresponde a la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja (...)

Mediante **Resolución 0028 del 18 de marzo de 2020**, la **Secretaría de Hacienda Municipal** ordenó la suspensión de los términos en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativa en trámite que se adelanten por parte de la Secretaria de Hacienda del Municipio de Tunja hasta el día 20 de marzo de 2020; sin embargo teniendo en cuenta las disposiciones adoptadas por el ejecutivo nacional y municipal, en el entendido de la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de Tunja y la orden de aislamiento en todo el territorio nacional, se expidió la **Resolución 029 del 22 de marzo de 2020** por la cual se prorrogó la suspensión de los mencionados términos del 22 de marzo al 12 de abril de 2020 en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas en trámite.

Que mediante **Decreto No. 491 de 28 de marzo de 2020** el Ejecutivo Nacional estableció entre otros, que se hacía necesario tomar medidas de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones de manera que se evitara contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos sin que ello afectara la continuidad del servicio.

El artículo 6 del mencionado Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, estableció: (...)

*Que de igual manera mediante **Decreto 531 del 08 de abril de 2020 el Sr Presidente de la República** entre otras disposiciones ordeno (Sic) el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes y vehículos en el territorio nacional desde las cero (00:00) del (Sic) día 13 de abril de 2020 y las cero (00:00) horas del día 27 de abril de 2020.*

(...)

En virtud de lo anterior, se suspenderán los términos del 13 de abril al 27 de abril de 2020 en todas las actuaciones administrativas y procesos de competencia de la secretaria de Hacienda – (fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas.)

La determinación de suspender términos a partir del 13 de abril al 27 de abril de 2020, por tratarse de una medida de fuerza mayor, interrumpe los términos de caducidad o prescripción o pérdidas de competencia temporal, de las diferentes actuaciones que se adelanten por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.

(...)” – Negrilla y subraya fuera del texto original –.

*En esos términos, se observa que en la parte motiva del mismo, no se hace alusión a la expedición del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, lo que lleva a considerar, prima facie, que **no** fue expedido con fundamento en la declaratoria 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-.*

*Por el contrario, se evidencia que el acto administrativo invoca como fundamento el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012; normas que llevan a considerar que las decisiones allí contenidas, fueron adoptadas por el Alcalde Municipal de Tunja en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad administrativa a nivel local, **preexistentes a las normas del estado de excepción**. Aserto que adquiere mayor firmeza, si se tiene en cuenta que se invocaron igualmente los **Decretos Nacionales 457 y 531 de 2020** expedidos por el Gobierno Nacional, los cuales, **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.*

No obstante, aun cuando lo expuesto permitiría concluir que aunque el acto administrativo tuvo como razón la pandemia COVID-19 no fue expedido por el alcalde del Municipio de Tunja en desarrollo de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República que declararon el Estado de Excepción, sino que obedeció a la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, lo cierto es que no puede pasarse por alto que en la parte motiva, se invocó igualmente el **D.L. 491 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”, razón más que suficiente para abordar el examen de la norma municipal.

2.5.1. Del análisis de legalidad del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020:

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

“(…) 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 1º del artículo 6º** (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 2º del artículo 7º; según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

*“(...) Con ponencia del Magistrado, **Luis 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 6º y 7º, 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 5º 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 6º) 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 el sub lite, se tiene que mediante el Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Tunja decretó fundamentalmente, lo siguiente:

- ♣ **Artículo primero:** Suspender los términos en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas que se adelanten por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja, sin perjuicio de que se puedan atender peticiones o consultas durante dicho lapso y sin interrupción en el desempeño de las labores por parte de los funcionarios de la entidad, con las restricciones dispuestas y desde sus hogares.

- ♣ **Artículo segundo:** Que la suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad, prescripción o pérdida de competencia temporal en las actuaciones ya mencionadas, que adelanta la Secretaría de Hacienda del Municipio de Tunja.

- ♣ **Artículo tercero:** Reanudar automáticamente los términos suspendidos, a partir del día 28 de abril de 2020 siempre y cuando se hayan superado las causas que motivan la disposición.
- ♣ **Artículo cuarto:** Que rige a partir de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

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 tributarios 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.

En esas condiciones, en relación con el **artículo primero** del decreto municipal, se considera sin mayor análisis, que constituye una disposición conexa y concordante, no solo con las circunstancias que dieron lugar a la expedición del D.L. 417 de 2020, mediante el cual 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.

De allí, que no cabe duda 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 Tunja – Secretaría de Hacienda, 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.

Consecuentemente, en relación con el **artículo segundo** de la norma bajo estudio, se observa que adopta lo previsto en el inciso cuarto del artículo 6° del D.L. 491 de

2020, al señalar que mientras dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones, no correrán los términos de caducidad, prescripción o pérdida de competencia temporal previstos en la ley que regule la materia; lo cual, por obvias razones resulta una secuela necesaria de la medida de suspensión de términos adoptada.

Entonces, como quiera que los **artículos primero y segundo** del decreto analizado se ajustan al artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, en tanto, se insiste, están orientados a: **i)** disponer la suspensión de los términos en los procesos de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas que en sede administrativa adelante Secretaría de Hacienda del respectivo ente territorial y, **ii)** señalar que durante el interregno que dure dicha suspensión no correrán los términos de caducidad, prescripción o pérdida de competencia temporal; con el único objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19, se declarará su legalidad. Lo anterior, con mayor razón, si se tiene en cuenta que los mencionados artículos se limitaron a adoptar en la jurisdicción del respectivo ente territorial, lo dispuesto en el artículo 6° del DL, con variación únicamente en lo relacionado con su ámbito de aplicación temporal, al circunscribirlo inicialmente al periodo comprendido del 13 al 27 de abril de 2020 inclusive.

En todo caso, 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, la decisión de declarar la legalidad del artículo primero, se adoptará bajo el entendido que la suspensión no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleven 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.

Vale precisar en este punto, 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, también deviene ajustado al ordenamiento jurídico el hecho de que dicha medida haya sido decretada por el Burgomaestre, únicamente en relación con los trámites de fiscalización, liquidación, devolución, recaudo, discusión y jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas que en sede administrativa adelanta Secretaría de Hacienda del municipio.

Ahora bien, respecto al **artículo tercero** del acto examinado, bastará señalar que se acompaña igualmente con las previsiones del D.L. 491 de 2020, en tanto, se ocupa de establecer un límite temporal a la medida de suspensión de términos adoptada. Como ya se señaló, a través del decreto bajo examen, el mandatario local se limitó a adoptar en su municipio lo dispuesto en el artículo 6° del DL, con variación únicamente en lo relacionado con su ámbito de aplicación temporal, lo cual no resulta trascendental, pues justamente la suspensión de términos se trata de una habilitación proporcional, porque es **temporal**, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. De allí, que no se consagraron en el mentado artículo, disposiciones adicionales o novedosas, respecto al decreto legislativo que le sirvió de fundamento.

Finalmente, observa la Sala que el **artículo cuarto** del decreto municipal prevé que estaría vigente a partir de su **expedición**. El artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 prevé que 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.

Al respecto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 26 de febrero de 2015 con ponencia de la Consejera Doctora Martha Teresa Briceño de Valencia, en el proceso radicado con número 25000-23-27-000-2011-00268-01(20597), explicó que, “una vez proferido, el acto administrativo **empieza a producir efectos después de su publicación** o notificación, según sea este de carácter general o particular.” Así mismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-957 de 1999 argumentó:

“En el caso de los actos contenidos en el artículo 8° de la ley 57 de 1985, subrogado parcialmente por el artículo 119 de la ley 489 de 1998^[11], es preciso señalar que, por la naturaleza de los actos y normas allí enunciadas, como lo son los actos legislativos, las leyes **y los actos administrativos del orden nacional o territorial, por ser generales, impersonales y abstractos, e involucrar el interés general**, el legislador es exigente en determinar el momento a partir del cual inicia su vigencia. Y dada la trascendencia de los mismos, **resulta pertinente condicionar la vigencia y oponibilidad del acto a la publicación del mismo** en el diario o boletín oficial para asegurar los principios y derechos enunciados, lo cual como ya se anotó, no afecta la existencia y validez del acto legislativo, de la ley ni del acto administrativo. Lo cual, en criterio de la Corte, permite concluir que los preceptos que se examinan se encuentran ajustados y conformes al ordenamiento constitucional.”

¹¹ “Artículo 119.Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: (...)”

Lo anterior, aunado a que desde la Ley 57 de 1985, reiterada por el artículo 379 del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal, se dispuso:

“(…) ARTÍCULO 1º. La Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos diarios, gacetas o boletines oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.”

En ese sentido, si bien el decreto municipal existe y se presume legal desde su expedición, no puede entenderse que sus efectos se entiendan desde esta pues, de acuerdo con la ley y jurisprudencia, **deviene indispensable su publicación en el diario oficial o gaceta municipal.**

En consecuencia, se declarará legal el **artículo cuarto**, bajo el entendido que surte efectos a partir de su **publicación** en los términos del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, dirá la Sala que como quiera que, tal como fue anunciado líneas atrás, el contenido del **Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020** expedido por el alcalde del Municipio de Tunja, 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 se realizará análisis adicional alguno sobre ese particular.

2.6. Del reconocimiento de personería jurídica:

Obra en el archivo No. 30 del expediente electrónico, memorial poder conferido por Libardo Ángel González en su calidad de Secretario Jurídico y apoderado general del Municipio de Tunja, en favor de la profesional del derecho Lida Rocío Guerrero Guío identificada con cédula de ciudadanía No. 40.041.902 de Tunja y T.P. 121.029 del C.S. de la J. Para el efecto, se anexaron los soportes correspondientes (Archivo No. 31).

En atención a que el memorial reúne los requisitos de ley, se le reconocerá personería jurídica a la referida profesional del derecho, para actuar como apoderada judicial especial del Municipio de Tunja dentro del proceso de la referencia, en los términos y para los efectos del poder referido.

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 primero del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tunja, 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.

Segundo. Declarar la legalidad de los artículos segundo y tercero del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tunja, por las razones expuestas.

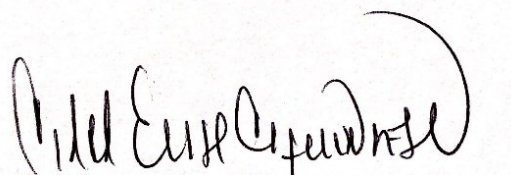
Tercero. Declarar la legalidad del artículo cuarto del Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tunja, bajo el entendido que el acto administrativo surte efectos a partir de su publicación, conforme a lo señalado en la parte considerativa.

Cuarto. Reconocer personería jurídica a la abogada Lida Rocío Guerrero Guío identificada con cédula de ciudadanía No. 40.041.902 de Tunja y T.P. 121.029 del C.S. de la J, para actuar como apoderada judicial del Municipio de Tunja, en los términos y para los efectos del memorial poder visto en el archivo No. 30 del expediente electrónico.

Quinto. 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

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01226-00



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

(AUSENTE CON PERMISO)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 0126 de 13 de abril de 2020 modificado mediante Decreto No. 135 de 27 de abril de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: Municipio de Tunja

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01226-00