



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-
SENTENCIA No. 098

Popayán, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación	19001-23-33-001-2020-00211-00
Medio de control	Control inmediato de legalidad
Acto controlado	Decreto No. 031 de 24 de marzo de 2020.
Entidad emisora	Municipio de Morales – Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE ADOPTA TEMPORALMENTE UNA MEDIDA ADMINISTRATIVA DE DISTANCIAMIENTO LABORAL Y SOCIAL EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE MORALES – CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el municipio de Morales - Cauca.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, entre los fines más destacados.

2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Posteriormente, el alcalde del municipio de Morales – Cauca, expidió el Decreto 031 de 24 de marzo de 2020, donde dispuso -transcripción literal-:

“ARTICULO PRIMERO.- Atención al público: Adoptar temporalmente y como una medida administrativa de carácter extraordinario, el distanciamiento laboral y social en las dependencias de la Alcaldía Municipal de Morales y sus dependencias adscritas, consistente en la suspensión de la atención al público de manera presencial.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Atención al público a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones: Disponer los canales electrónicos necesarios para recibir peticiones, consultas, denuncias y demás de atención y/o trámites por parte de la ciudadanía en general y entidades públicas de cualquier orden.

ARTÍCULO TERCERO.- Publicidad: La Secretaria de Talento Humano y Servicios Administrativos, deberá realizar la adecuada y amplia difusión del presente decreto con el fin que los usuarios, ciudadanos e institucionales, conozcan los conductos oficiales del acceso continuo a los servicios que desarrolla normalmente la Alcaldía Municipal de Morales a través de cada una de sus Secretarías de Despacho.

ARTÍCULO CUARTO.- Desarrollo temporal de funciones por fuera de las sedes laborales: A partir de la expedición del presente decreto y hasta el día lunes (13) de abril del año en curso a las 00:00 am horas, los funcionarios de la alcaldía municipal de Morales desempeñan sus funciones laborales desde sus sitios de residencia en el horario establecido entre las 8:00 am - 12 pm y la 1:00 pm y 5:00 pm de martes a viernes y los días sábados de 8:00 am a 4:00 pm, con la debida atención en términos de oportunidad y calidad a través de los medios tecnológicos de la información y las comunicaciones a los que se hace referencia en el artículo segundo de este decreto.

PARÁGRAFO: El nivel directivo de la Alcaldía Municipal de Morales, deberá establecer con sus respectivos servidores públicos que integran la planta de personal y a su vez las diversas dependencias de la entidad, un plan de acción respecto de las funciones a desarrollarse durante el periodo señalado en el artículo primero del presente decreto.

ARTÍCULO QUINTO.- Coordinación administrativa transversal permanente de las dependencias de la Alcaldía: La Secretaria de Talento Humano y de Servicios Administrativos será la encargada de mantener la coordinación permanente con el nivel directivo de la Alcaldía Municipal para garantizar la no afectación funcional institucional de la entidad a través de todos los funcionarios que integran la planta de personal, con lo cual se garantice la permanente prestación de su servicio público misional.

PARÁGRAFO PRIMERO: Los funcionarios del nivel directivo de la Alcaldía Municipal de Morales serán los encargados directos de coordinar sus equipos de colaboradores, para garantizar a través de los mismos, la atención continua de los trámites y competencias que demanden los usuarios internos y externos de la entidad, con lo cual se surta la normal prestación del servicio y desarrollo de funciones misionales individuales, por dependencia y metas institucionales, a través de los medios electrónicos o de comunicación que se pongan a disposición de la ciudadanía.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La omisión de control en el seguimiento del cumplimiento de las funciones y directrices impartidas durante la vigencia de la presente medida, bien sea por los funcionarios directivos, jefes inmediatos o funcionarios ejecutores de las mismas, deberán ser reportadas de inmediato ante el Despacho del Alcalde para su posterior remisión a la Oficina de Control Interno Disciplinario.

ARTÍCULO SEXTO.- Suspensión de términos procesales y actuaciones administrativas que deban surtirse en audiencia: Se suspenden a partir de la publicación del presente decreto, el desarrollo de toda actuación administrativa de carácter sancionatorio y sus términos procedimentales que adelante la Alcaldía Municipal de Morales en su condición de autoridad administrativa, nominadora, disciplinaria, coactiva y que deben desarrollarse a través de las respectivas audiencias presenciales previstas en cada procedimiento legal o normatividad especial aplicable, entre ellas las audiencias regladas por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que inclusive estén en curso.

Esta medida implica por ende la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Alcaldía Municipal de Morales.

Para las peticiones que se encuentren en curso o sean radicadas ante la Alcaldía Municipal durante la vigencia de la emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

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

Se someterá a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) 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 la ley 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.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Suspensión de los procesos contractuales: Durante el término previsto en el artículo primero del presente acto administrativo, el Secretario de Planeación del Municipio de Morales, evaluará los procesos contractuales que se encuentran surtiendo a través de las modalidades de selección de contratistas estipuladas en el Decreto Compilatorio 1082 de 2015 y determinará la conveniencia de adoptar o no la medida de suspensión de un determinado proceso, para lo cual queda expresamente facultado y así mismo para publicar la medida a través de la respectiva agenda en el portal de contratación estatal SECOP. Igualmente, frente a los servicios identificados como indispensables para la normal prestación del servicio a cargo de la Alcaldía Municipal, se podrán suplir a través de los mecanismos previstos en el artículo 8º del Decreto 440 del 20 de marzo del año en curso expedido por el Gobierno Nacional, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del señalado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

ARTÍCULO OCTAVO.- *Contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión: Durante la vigencia de la medida transitoria de desarrollo temporal de funciones por fuera de las sedes laborales de la Alcaldía Municipal de Morales, los supervisores contractuales, deberán coordinar eficazmente con los contratistas vinculados de la entidad, el desarrollo de sus objetos y actividades contractuales.*

PARÁGRAFO PRIMERO: *En el evento que se presenten situaciones donde parcialmente las actividades contratadas impliquen o dependan exclusivamente de la permanencia en las instalaciones físicas de la entidad, o de la acción en campo, dependiendo de cada caso, los supervisores velarán porque dichos colaboradores de la entidad ejecuten por el momento las demás actividades inherentes a sus respectivos alcances contractuales y establecerán si un plan de acción para la realización de las actividades pendientes, una vez superadas las circunstancias de salubridad pública y en todo caso dentro del correspondiente plazo de ejecución contractual, igualmente, los supervisores podrán acudir al trámite de la modificación de las actividades o alcance del objeto contractual, sin afectar el objeto principal, respecto de dichas actividades cuando se justifique su no viabilidad en las condiciones actuales del ordenado aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.*

PARÁGRAFO SEGUNDO. *La omisión de control en el seguimiento del cumplimiento de las directrices impartidas durante la vigencia de la presente medida por parte de los servidores públicos que tienen asignada la función de supervisores contractuales, será sancionada a través del respectivo procedimiento disciplinario.*

PARÁGRAFO TERCERO: *La Secretaria de Hacienda de la Alcaldía Municipal de Morales, deberá implementar coordinadamente los mecanismos electrónicos que durante la vigencia de la presente medida, garantice sin traumatismos los trámites de recepción de cuentas de cobro o facturas y sus respectivos pagos electrónicos.*

ARTÍCULO NOVENO.- *Excepciones a la medida de desarrollo temporal de funciones por fuera de las sedes laborales de la Alcaldía Municipal de Morales: Se exceptúan de la medida establecida en el artículo cuarto del presente decreto:*

- a) *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por casusa del Coronavirus (COVID-19) y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
- b) *El personal necesario e indispensable para atender liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidades de teletrabajo o trabajo en casa, pagos de seguridad social y mantenimiento de condiciones de seguridad.*

ARTÍCULO DÉCIMO.- *Disposiciones posteriores a la culminación de la medida transitoria: Salvo, la publicación de una decisión del Gobierno Nacional que disponga la adopción de otras medidas de prevención, una vez culminados los efectos temporales de la presente medida administrativa, los funcionarios que presenten condiciones de salud preexistentes como estados gripales, enfermedad cardiovascular, diabetes, enfermedad respiratoria crónica, hipertensión, pacientes oncológicos o encontrarse en estado de embarazo o lactancia materna, deberán permanecer en sus lugares de residencia desarrollando las funciones que les corresponden y manteniendo informado al superior inmediato sobre el avance de los asuntos a ellos asignados, so pena de las medidas señaladas en el parágrafo segundo del artículo quinto de este decreto, y reportar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la Secretaria*

de Talento Humano y Servicios Administrativos, los soportes pertinentes que soporten situación particular de salud conforme a lo cual se determinará su fecha de retorno a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Morales.

En cuanto al desarrollo de procesos contractuales que se adelantan a través de las diversas modalidades de selección, de conformidad con el artículo 2.2.1.2.1.1.2 de Decreto 1082 de 2015 y siendo obligatorias las audiencias de asignación de riesgos y de adjudicación en los procesos de licitación pública, se dispone que para la realización de estas audiencias, únicamente se permitirá el ingreso y acceso de una persona por proponente, así como una persona en representación de las veedurías interesadas. Esta disposición aplica igualmente para verificación de propuestas en los términos de traslado.

Por su seguridad no se permitirá el acceso a personas mayores de 60 años y mujeres en estado de embarazo. El Secretario de Jefe de Planeación se reservará la potestad de permitir el ingreso de personas que presenten síntomas asociados con el COVID – 19, si no cumplen con las medidas de protección necesarias.

En los demás contextos administrativos y del curso normal laboral, se deberá en todo caso propender por realizar reuniones virtuales; por disminuir el número de reuniones presenciales o concentración de personas en espacios reducidos de trabajo y con baja ventilación con el fin de minimizar el riesgo de contagio por enfermedades respiratorias y colaterales del COVID-19 y hacer uso de los medios electrónicos para realizar convocatorias o reuniones, presentar informes y documentos en general, evitando así el uso, impresión y manipulación de papel.

Se prohíbe igualmente el ingreso de personal externo a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Morales para cualquier actividad de ventas personalizadas y se suspenden todas las actividades deportivas, recreativas, culturales y académicas programas por la entidad.

Para las situaciones expresadas en los tres (3) párrafos, anteriores, esta medida preventiva regirá durante el mes siguiente a la culminación de los efectos generales previstos en el presente decreto.

Cuando obligatoriamente deban desarrollarse reuniones presenciales al interior de las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Morales, deberán continuar aplicándose por los asistentes las medidas de prevención de contagio establecidas en el artículo tercero del Decreto Municipal No. 024 del 17 de marzo de 2020.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Vigencia: La presente medida administrativa culminará en la fecha prevista en el artículo cuarto de este decreto; a partir del día siguiente se desarrollarán las actividades con la normalidad funcional en las sedes laborales de la Alcaldía Municipal de Morales, con las salvedades y directrices señaladas en el artículo anterior.

PARÁGRAFO: Dependiendo de las condiciones de salubridad pública en el Departamento del Cauca, respecto de la propagación de COVID-19, la presente medida podrá suspenderse de forma anticipada a su vencimiento inicialmente previsto o en su defecto podrá igualmente ser prorrogada.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- El presente decreto rige a partir de su publicación.” (SIC).

Como fundamento de su decisión indicó:

“Que de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes creencias y demás derechos y libertades.

Igualmente, el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que “la atención de salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. Este derecho fundamental es desarrollado y regulado por la Ley 1751 de 2015, disposición que señala como responsabilidad del Estado “respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y en procura de ello es deber de este formular y adoptar políticas públicas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas, mediante acciones colectivas individuales.

En concordancia con las disposiciones anteriores, el artículo 209 ibídem, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros principios, en los de eficacia, economía y celeridad con el fin de alcanzar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 598 de la Ley 9 de 1979 indica que “toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros en su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes”.

El 30 de enero del 2020, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud Pública de interés Internacional – ESPII, con el fin de coordinar las acciones mundiales de respuesta al COVID- 19.

De acuerdo a las investigaciones realizadas a la fecha por la OMS, se estima que, i) el periodo de incubación de la COVID -19 oscila entre 1 y 14 días, ii) en general se sitúa en torno a cinco días, iii) una persona puede contraer el COVID – 19 por contacto con otra persona que este infectada por el virus y, iv) la enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de las gotículas procedentes de la nariz o la boca que se esparcen cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotículas caen sobre objetos y superficies que rodean a la persona, de modo que otras personas pueden contraer el COVID – 19 si tocan estos objetos o superficies y luego se tocan los ojos, la nariz o la boca. También pueden contagiarse si inhalan las gotículas que haya esparcido una persona con COVID – 19 al toser o exhalar. Por eso se recomienda mantenerse a más de dos (2) metros de distancia de una persona que se encuentra enferma.

El Ministerio de Protección Social, por Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, adoptó las primeras medidas preventivas sanitarias en el país, de aislamiento y cuarentena, por causa del COVID – 19.

Por su parte el Departamento Administrativo de la Función Pública dispuso mediante Circular 018 del 10 de marzo de 2020, las acciones de contención ante el COVID – 19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias, entre ellas.

***“Adoptar horarios flexibles** para los servidores y trabajadores con el propósito de disminuir el riesgo por exposición en horas pico o de gran afluencia de personas en los sistemas de transporte, tener una menor concentración de trabajadores en los ambientes de trabajo y una mejor circulación del aire”*

El once de marzo del año en curso, La Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo COVID – 19, declaró la Emergencia Sanitaria por causa del COVID – 19, con el objetivo de mitigar el riesgo, prevenir la propagación y controlar sus efectos, la cual dispuso entre otros aspectos:

“2.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o a quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos o privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID – 19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y el trabajo en casa”.

“2.9. Ordenar a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo a su naturaleza y en el ámbito de su competencia que expida este misterio para responder a la emergencia sanitaria por COVID – 19”.

Por Directiva Presidencial 02 del 12 de marzo de 2020, dirigida a entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, en concordancia con las medidas para atender la contingencia generada por el COVID- 19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones TIC, impartió las siguientes directrices:

Como medida preventiva de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la emergencia sanitaria decretada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social, los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional deberán revisar las condiciones particulares de la salud de los servicios públicos, así como las funciones y actividades que desarrollan, con el fin de adoptar mecanismos que permiten su cumplimiento desde la casa. Para ello, se podrá acudir a las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008” (negritas propias).

Aun cuando se han adoptado las acciones nacionales requeridas para hacerle frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer a nivel local las mismas, con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos del COVID – 19 en el momento en que haga presencia en nuestro municipio.

El Departamento del Cauca, al tener límites territoriales con los Departamentos del Huila y Valle del Cauca, en donde se han presentado varios casos de COVID – 19, requiere tomar medidas de prevención y contención inmediatas por el alto flujo de personas que transitan a través de las ciudades capitales y la vía panamericana, y para nuestro caso en concreto por la vía alterna que conecta la ciudad de Cali – Santander de Quilichao – Suarez – Represa Salvajina – Morales – Piendamó y la ciudad de Popayán, contexto que dificulta el control de las personas que pudieren ingresar contagiadas por el COVID . 19 al Municipio de Morales.

La Ley 1523 de 2012, “por el cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, señala en su artículo 2º:

“La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano: en cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”.

El alcalde municipal es el conductor del Sistema Nacional de Prevención del Riesgo en el nivel local y esta investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción, entre las que se encuentra facilitar el apoyo de los niveles departamental y nacional y desempeñar las labores de complementariedad que corresponde a los municipios.

Esta disposición establece en su artículo 3º numeral 8º el Principio de Precaución así: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual le falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación del riesgo.

El 17 de marzo de 2020, a través de Decreto No. 024 se “establecieron protocolos y acciones preventivas en el municipio de Morales Cauca, debido a la propagación de la emergencia sanitaria decretada por la Presidencia de la Republica a nivel nacional, como una medida preventiva ante la propagación del virus coronavirus covid – 19.

El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, previa reunión extraordinaria para analizar y evaluar la situación de peligro con los riesgos asociados al brote de enfermedad por coronavirus (COVID 19) y de las afecciones que este podría causar en la población del Municipio de Morales, fenómeno derivado de origen biosanitario y una vez escuchado el informe técnico por parte de la Secretaria de Salud Municipal, emitió concepto favorable y recomendó la declaración de situaciones de Calamidad Pública Municipal, según acta número 03 del 17 de marzo de 2020, acogiénndose al artículo 57 de la Ley 1523 de 2012.

Conforme a lo anterior, mediante Decreto No. 025 del 18 de marzo de 2020, declaró la existencia de una situación de Calamidad Pública en el Municipio de Morales.

A pesar de las medidas antes referidas, se estima que es necesario tomar decisiones al interior de la Alcaldía Municipal que efectivamente limiten las posibilidades de contagio persona a persona en todos los espacios laborales pero que al mismo tiempo garanticen la continuidad de la prestación del servicio a cargo del ente municipal, por lo que es indispensable, en este elevado estado de riesgo público, establecer y acatar directrices de distanciamiento laboral y social entre los mismos funcionarios y entre estos y el público en general usuario de sus servicios misionales en su sede principal y en sus dependencias adscritas, con el fin de reducir el contacto cercano entre personas y así coadyudar a prevenir y contener el virus.

El Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, teniendo como consideraciones, entre otras:

“Que unas de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general se convierten en una herramienta esencial para

permitir la protección de la vida y salud de los Colombianos. Con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID – 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”.

Igualmente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 del 20 de marzo del año en curso, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del señalado estado de emergencia, disponiendo, entre otros:

“Artículo 2. Procedimientos sancionatorios. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedidos la garantía.

La entidad estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este decreto.

Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura. Las Entidades Estatales, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

Por las mismas razones, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto no proceden recursos.

Por las mismas razones, y en caso de requerir recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto no proceden recursos.

“Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionan con bienes, obras o servicios que permitan mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación el valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado este vigente. Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993”.

A nivel Nacional el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, en su artículo 1 “ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (0:00 am) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID – 19. En su artículo 3 se señalan algunas excepciones, entre las cuales se encuentra:

“13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID.19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado”.

En el nivel Departamental, en el Decreto 0644 del 22 de marzo de 2020, modificatorio del 641 del 19 de marzo de 2020, en su artículo 1 señala:

“Restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en la jurisdicción del Departamento del Cauca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las 14:00 horas del sábado 21 de marzo de 2020, hasta las 23:59 horas del martes 24 de marzo de 2020”.

Y adiciona la siguiente excepción a las ya señaladas en el Decreto 641 de 2020:

“Personal de empresas públicas y privadas necesario e indispensable para atender liquidación, pago y cobro de nóminas, pago de cuentas de contratistas, así como los de soporte para atender modalidades de teletrabajo o trabajo en casa, pagos de seguridad social, para asegurar condiciones de cierre temporal de obras civiles y mantenimiento de condiciones de seguridad de establecimiento comerciales”.

La medida de distanciamiento laboral y social que pretende adoptarse en la Alcaldía Municipal de Morales, tiene como finalidad exclusiva prevenir y contener el contagio del COVID – 19 en todas las dependencias de la administración municipal, sin embargo, no afectarán la permanente prestación del servicio público a cargo de la entidad, pues a través de sus funcionarios del nivel directivo, en coordinación con los demás funcionarios de la entidad, se atenderán continuamente las competencias, necesidades sociales y las funciones misionales legalmente a su cargo, a través de los diversos medios electrónicos que se ponen a disposición de la ciudadanía en general, contexto laboral temporal, que debidamente desarrollado, generará así mismo el derecho a que los funcionarios continúen percibiendo sus salarios y prestaciones sociales por existir una efectiva contraprestación de sus servicios personales con los cuales se materializa el cumplimiento de las metas institucionales del Municipio de Morales.”.

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para ello y, además, en el *link* de “avisos a las comunidades” tanto de la secretaría como del Despacho y en la página web de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

II. INTERVENCIONES

4. El municipio que expidió el acto, no se manifestó.

5. La agente del Ministerio Público concluyó que el acto analizado debía declararse no ajustado a Derecho.

Que el decreto cumplió con los requisitos formales ya que fue plenamente identificado, proferido por el alcalde en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, siendo un acto administrativo de carácter general, debidamente motivado, que resultaba aplicable a los habitantes de dicho ente territorial.

Que la medida de suspensión de términos y de atención presencial al público obedecen a medidas válidas encaminadas a garantizar las condiciones de salubridad pública y sanitarias de los habitantes del citado municipio, siendo un medio idóneo para prevenir un contagio masivo y una proliferación fuera de control del virus Coronavirus COVID-19, y que atiende los principios de necesidad y proporcionalidad.

Que no obstante, la ampliación de términos para resolver peticiones contenida en el artículo 6° del decreto analizado, no solamente es abiertamente contraria a la Ley, sino también a la Constitución Nacional, como quiera que con la misma el mandatario local se está abrogando una competencia que no le corresponde como lo es modificar la Ley, en este caso modificar los términos para el ejercicio del derecho de petición.

III. CONSIDERACIONES

6. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.¹, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

7. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

¹ "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas, se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta².

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior³, de conmoción interior⁴ y de emergencia⁵.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos

² Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

8.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “*desarrollo*” como conector entre tales disposiciones.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes⁶:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*
- e) *Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.*

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp.: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505. Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.”⁷

8.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁸

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

⁷ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

El Consejo de Estado⁹, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”¹⁰

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)¹¹ con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, en definitiva, ha definido como características¹² del Control inmediato de legalidad, las siguientes:

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹¹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

¹² Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible¹³ con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente en nulidad simple o en nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

¹³ Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa¹⁴, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

9. DEL CASO CONCRETO.

El acto administrativo objeto de control de legalidad fue expedido en el contexto del estado de emergencia social que declaró el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, para enfrentar el Covid-19. Tuvo por objeto adoptar, temporalmente, el distanciamiento laboral y social, suspendiendo la atención presencial al público e implementándola a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; suspender los términos procesales y actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que debían desarrollarse a través de audiencias presenciales, entre ellas las regladas por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; la posibilidad de que, previa evaluación, se pudieran suspender los procesos contractuales vigentes, con la claridad de que los servicios requeridos para el normal funcionamiento de la administración municipal, se podrían suplir a través de los mecanismos previstos en el artículo 8º del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad¹⁵: i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

El Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, fue expedido y suscrito por el alcalde municipal, aparece debidamente motivado y según la transcripción que se hizo en la parte motiva, fue expedido durante la vigencia del respectivo estado de excepción y en desarrollo de este, en la medida que implementó varias decisiones para disminuir la propagación del contagio, las cuales se

¹⁴ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

¹⁵ Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

circunscribieron a un ámbito territorial para su aplicación. De modo que formalmente no puede hacersele reproche alguno.

9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DEL DECRETO 031 DE 24 DE MARZO DE 2020, CON LAS NORMAS SUPERIORES.

Según lo dicho, el estudio alude a los límites materiales específicos del acto administrativo, expedido por la entidad territorial en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica, y que debe desarrollarse a partir de los juicios (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

9.2.1. Los juicios de conexidad material y finalidad, están previstos en los artículos 215 de la Constitución y 47 de LEEE, y con ellos se busca establecer si las medidas adoptadas en el acto administrativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. Ellos implican que la materia sobre la cual tratan las medidas guarde relación directa y específica con la crisis que se pretende sortear, y deben ser evaluados desde los puntos de vista: (i) interno o desde la específica relación entre las medidas adoptadas y "*las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*"¹⁶, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

9.2.1.1. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se indicó que el 7 de enero de 2020, la "*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*" y que el "*6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional*"; declaró, por 30 días calendario, el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*", para "*limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...*", por lo que se hacía necesario "*expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permitir incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales*".

Mediante Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del*

¹⁶ Sentencias C-723 de 2015.

Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19", se dispuso, entre otros aspectos, lo siguiente:

"Artículo 1. Audiencias públicas. Para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

La entidad estatal deberá indicar y garantizar medios los electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.

En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia.

Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante el procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las Entidades Estatales una aplicación para adelantar las subastas electrónicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II. En ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos.

Parágrafo 1. En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin. Sin embargo, mínimo dos días hábiles antes de la realización, la entidad deberá informar la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.

Artículo 2. Procedimientos sancionatorios. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar el acceso de los contratistas y de quienes hayan expedido la garantía.

La Entidad Estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.

Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura. Las Entidades Estatales por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

Por las mismas razones, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

(...)

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionan con bienes, obras o servicios que permitan mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación el valor. Para este propósito, la entidad estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Igualmente esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado este vigente. Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993”.

La suspensión de las actuaciones o procedimientos administrativos se encuentra también autorizada en los considerandos del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, donde se indica la necesidad de “*expedir normas... que flexibilicen... la atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas*”, a través del “*distanciamiento social y aislamiento [...] limitar las posibilidades de propagación del virus*”. Tal y como lo indicó recientemente el Consejo de Estado.¹⁷

Además, con el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público*”, se estableció el aislamiento preventivo obligatorio, atendiendo a que, a esa fecha, el Ministerio Salud y Protección Social había reportado la presencia de 271.364 casos confirmados en 173 países y 11.252 muertes, y a que no existe vacuna o tratamiento que permitan combatir con efectividad el nuevo Coronavirus COVID-19. Por ello, se adoptaron medidas de higiene respiratoria y distanciamiento social, esta última, incluso, recomendada por la OMS.

9.2.1.2. En suma, en los decretos mencionados se argumentó que la Organización Mundial de la Salud — OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, pandemia por el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación; 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 COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 10, Rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00, sentencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

También se tomaron medidas con base en el aislamiento general, propendiendo por el trabajo en casa y buscando evitar al máximo el contacto entre la población en general y los servidores públicos. Para ello se habilitó la suspensión de términos en los procesos administrativos sancionatorios, así como la posibilidad de suspensión de los procedimientos de selección de los contratistas.

9.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la autoridad territorial, e igualmente entre los propósitos del acto administrativo y las medidas en él adoptadas.

9.2.2. Los juicios de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad buscan comprobar que en el acto *sub exámine* no se establezcan medidas que desconozcan las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia¹⁸. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

9.2.2.1. Según lo dicho, el decreto se expidió con el fin de adoptar, temporalmente, el distanciamiento laboral y social, para lo cual se suspendió la atención presencial al público y se implementó a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones; suspender los términos procesales y actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que debían desarrollarse a través de audiencias presenciales, entre ellas las regladas por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011; la posibilidad de que, previa evaluación, se pudieran suspender los procesos contractuales vigentes, con la claridad de que los servicios requeridos para el normal funcionamiento de la administración municipal, se podrán suplir a través de los mecanismos previstos en el artículo 8º del Decreto 440 del 20 de marzo del año en curso expedido por el Gobierno Nacional. También se determinó la “*interrupción*” de los términos de prescripción y caducidad, y se ampliaron los términos para resolver peticiones.

Excepto por la “*interrupción*” de la caducidad y la prescripción, así como la ampliación de los términos para resolver las peticiones, como se verá, con las demás medidas se buscó materializar fines constitucionales como la vida e integridad personal de los servidores públicos y de toda la población local, propendiendo por el distanciamiento social y evitar al máximo el contacto físico.

¹⁸ Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

9.2.2.2. Encuentra la Sala que se siguió garantizando la prestación del servicio por parte del ente territorial, a través de medios electrónicos, esto es, limitando únicamente el contacto físico. Medida tomada con base en el distanciamiento social y cuya única finalidad correspondió a la protección de los servidores y de las personas que requieran de los servicios mencionados, buscando materializar fines constitucionales como son la integridad personal y la vida de toda la población local.

Si bien en concepto del Ministerio Público, dicha medida no era válida porque no se aclaró cuáles eran los canales dispuestos para el efecto, lo cierto es que en el artículo 2° se indicó que se habilitaba la atención “*a través de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones*”, y aunque en dicha disposición no se especificaron cuáles eran estos, lo cierto es que en el rótulo de cada una de las páginas del decreto aparece señalado que la página web municipal es www.morales-cauca.gov.co; que el correo electrónico es contactenos@morales-cauca.gov.co y que la línea móvil de atención al público es 3154034083.

Por tanto, se advierte que a pesar de que en la norma aludida no se mencionaron específicamente los canales aludidos, lo cierto es que los mismos sí aparecen reseñados en el encabezado de cada una de las páginas del decreto y pueden ser consultados en la página web del ente territorial, por lo que se comprende que sí fueron dados a conocer a la comunidad en general. No se deduce la existencia de una limitación al acceso a los servicios de la administración pública más allá de aquella que han impuesto las necesarias medidas de aislamiento, por lo que no se haya mérito para excluir del ordenamiento dicha disposición, máxime, cuando el objeto de que las personas no asistan personalmente a las instalaciones de la administración municipal busca evitar que se propague el contagio, y proteger a los servidores públicos como a la comunidad en general.

9.2.2.3. Por otra parte, la suspensión de términos en los procedimientos sancionatorios y, eventualmente, en los contractuales, se encuentra fundamentada en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los decretos 417 y 440 del 20 de marzo de 2020.

En este sentido, el Consejo de Estado, en sentencia del 19 de mayo de 2020, al decidir el control inmediato de legalidad de un acto donde se dispuso la suspensión de términos, concluyó que este tipo de medidas “*resultan conexas y congruentes con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia y que se encuentran en la motivación del Decreto Legislativo 417 de 2020, en la que, de acuerdo a los hechos suficientemente relatados y acreditados en dicho Decreto y con el fin de afrontar la grave situación social*

y de salud pública que aqueja, no solo al país sino, al mundo entero, consideró que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, y que, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales”¹⁹.

Además respeta las garantías al debido proceso, derecho defensa y al de contradicción que le asiste a los interesados y evita traumatismos en la gestión a cargo de la entidad, teniendo en cuenta que la limitación de la movilidad o libre circulación, *“no solo en virtud del aislamiento ordenado por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, sino como una verdadera medida de contención del virus, implica la imposibilidad para los sujetos interesados de estar atentos al estado de sus procesos, de pronto con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción, de no adoptarse esta medida”²⁰.*

9.2.2.3.1. Sin embargo, en el inciso 2° del artículo 6° del decreto analizado, se dispuso la *“interrupción”* de los términos de prescripción y caducidad de los diferentes procesos que adelanta la alcaldía municipal de Morales. Interrupción que no se deriva, siquiera tácitamente, del Decreto Legislativo 440 de 2020, el cual sirvió de sustento para la expedición de dicho acto.

En efecto, la interrupción y la suspensión son dos figuras jurídicas distintas. En la primera, los términos dejan de contarse para volver a correr nuevamente, lo que se podría explicar como una novación²¹ y, en la segunda, por el contrario, el lapso que ha corrido mantiene sus efectos, pero se suspende su cómputo para reanudarse en lo que faltó, una vez termine la suspensión²². La Corte Constitucional explicó que la *“interrupción del término prescriptivo implica que una vez se produce tal hecho, empieza a correr el cómputo de un nuevo término de prescripción”²³.*

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala de Decisión Especial No. 2, C.P: César Palomino Cortés, radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *“La interrupción hace que deba entenderse borrado lo que vaya corrido del término y, por consiguiente, se vuelva a comenzar el conteo.”* Lecciones de Derecho Procesal. Tomo II. Procedimiento Civil. Bogotá, D.C.: ESAJU. (pág. 175).

²² *“La suspensión, en cambio, detiene el conteo de término para reanudarlo con posterioridad. A diferencia de la interrupción, la suspensión no borra lo corrido del término, apenas hace que deje de correr mientras dura la causa que lo originó.”* Lecciones de Derecho Procesal. Tomo II. Procedimiento Civil. Bogotá, D.C.: ESAJU. (pág. 175).

²³ Corte Constitucional, sentencia C-227 de 2009. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva

Con el artículo 2° del Decreto Legislativo 440 de 2020, el Gobierno Nacional dio la posibilidad de que se suspendieran los términos de los procesos sancionatorios, mientras durara la emergencia sanitaria; pero no se pronunció expresamente sobre la suspensión de los términos de prescripción y caducidad de tales procesos.

Y si bien, podría entenderse que la suspensión de los términos afectaría los de prescripción y caducidad de los procesos seguidos por el municipio, lo cierto es que, se reitera, en el acto analizado se dispuso, no la suspensión sino la “*interrupción*” de aquellos. Con ello se autorizaría que los términos de caducidad y prescripción se pudieran reiniciar o volver a contar; hecho que no se encuentra acorde con lo consignado en el Decreto 440 de 2020.

Y aunque en el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020²⁴, el Gobierno Nacional fuera de disponer la suspensión general de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, expresamente señaló que “(d)*urante 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*”; debe aclararse que tal disposición fue expedida con posterioridad al acto que se analiza (24 de marzo de 2020), por lo que no puede darse soporte normativo y, en todo caso, en este se ordenó fue la “*interrupción*” de los mencionados términos y no la suspensión.

Por lo anterior, el inciso 2° del artículo 6° del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020, no se encuentra ajustado a Derecho.

9.2.2.4. Ahora bien, en los incisos 3 y ss. del artículo 6° *ibídem*, se incluyó una ampliación de términos para resolver los derechos de petición contenidos en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011. El aparte mencionado tiene siguiente literal:

²⁴ 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.

“(…) Para las peticiones que se encuentren en curso o sean radicadas ante la Alcaldía Municipal durante la vigencia de la emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

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

Se someterá a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

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

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) 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 la ley 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.”

9.2.2.4.1. Según el artículo 23 de la Constitución, todas las personas tienen derecho a presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y obtener una respuesta pronta y de fondo a su solicitud.

Este derecho tiene el carácter de fundamental, y bajo su ejercicio, en palabras de la Corte Constitucional, se puede solicitar *“el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, el requerimiento de copias de documentos, la formulación de consultas, la presentación de quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos”*²⁵. Por ello, las autoridades, o en general los obligados a cumplir con este, tienen el deber de recibir y responder toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho²⁶. Comporta, entonces, tanto un derecho fundamental como uno instrumental, *“en tanto a través de éste se busca garantizar la efectividad de otros derechos constitucionales, como los de información, participación política, libertad de expresión, salud y seguridad social, entre otros”*²⁷.

Incluso, la limitación a este derecho afecta también, de manera injustificada, el derecho de acceso a la información pública²⁸, que también constituye un derecho autónomo instrumental, a través del cual las personas pueden acceder a bienes y servicios, conocer información básica sobre el funcionamiento estatal y ejercer control político sobre asuntos de interés

²⁵ Sentencia C-951 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Sentencia C-007 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁸ “ARTICULO 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.
El secreto profesional es inviolable”.

público²⁹. Y como este se encuentra íntimamente relacionado a la libertad de expresión, especialmente con la facultad que tiene toda persona de buscar información³⁰, es uno de aquellos derechos que no pueden ser suspendidos en ningún estado de excepción.

En efecto, el derecho de acceso a la información pública, ha sido considerado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como una herramienta de control ciudadano con tres funciones principales: (i) evaluar el funcionamiento del Estado y la gestión pública, especialmente para controlar y prevenir la corrupción³¹; (ii) crear las condiciones propicias para “*participar en asuntos públicos a través del ejercicio informado de los derechos políticos*”³²; y (iii) garantizar la realización de otros derechos humanos³³.

9.2.2.4.2. El Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, se habilitó la suspensión de términos procesales en actuaciones administrativas sancionatorias -art. 2° inc. final-, así como en los procesos contractuales -art. 3-; ello en virtud del estado de emergencia social y ecológica, y el aislamiento preventivo obligatorio. Empero, no se facultó para que se suspendieran o modificaran los términos para dar respuesta a las peticiones.

Tal modificación vino a ser consumada con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, en cuyo artículo 5° *ib.*³⁴ se estableció la ampliación de términos para atender las peticiones que se encontraran en curso o que se radicaran durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria. Sin embargo, el Decreto 031 analizado, fue expedido el 24 de marzo de 2020, esto es, con anterioridad al decreto legislativo que reguló la materia.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-391 de 2007. En sentencias subsiguientes la Corte reitera que dentro de la libertad de información derivada de la libertad de expresión se encuentra la libertad de buscar información. Corte Constitucional. Sentencia T-904 de 2013. M. P. María Victoria Calle Correa; Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 2017. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; Corte Constitucional. Sentencia SU-274 de 2019. M. P. José Fernando Reyes Cuartas

³⁰ Esta última ha sido consagrada en diversos instrumentos internacionales, tales como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

³¹ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78.

³² CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. 2010, párr. 4.

³³ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2008, párr. 147

³⁴ “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.

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

9.2.2.4.3. Se observa, entonces, que el mandatario local asumió una competencia que no era de su resorte, como el modificar la Ley Estatutaria 1755 de 2015, “*Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, específicamente en cuanto a los términos para el ejercicio del derecho de petición, lo cual, por tratarse de uno fundamental, tiene reserva de ley estatutaria, tal y como lo indicó el Ministerio Público en su concepto de fondo.

En efecto, la Corte Constitucional³⁵ reiteró que toda modificación que afecte el núcleo esencial del derecho de petición debía efectuarse a través de una ley estatutaria, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política³⁶. Para ello, precisó que “*de conformidad con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.*”³⁷

De esta manera, con la ampliación de términos dispuesta por el mandatario local, se modificó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011³⁸, y con ello uno de los componentes del núcleo esencial del derecho de petición, lo que conlleva a que se declare como no ajustado a Derecho.

9.2.2.5. En suma, las medidas de suspensión de atención al público de manera presencial, así como de los términos en los procesos sancionatorios y en los contractuales, se encuentran debidamente sustentadas y devienen necesarias para poder contener la propagación del COVID-19, y garantizar la integridad personal y la vida de toda la población local y de los servidores públicos, ya que, se recalca, a la fecha, el distanciamiento social, así como las medidas de autoprotección, continúan siendo las más efectivas para controlar la propagación del virus, teniendo en cuenta que aún no se tiene una vacuna o tratamiento farmacológico efectivo.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2011.

³⁶ “*ARTICULO 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:*

a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (...).”

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-818 de 2011.

³⁸ Modificado por la Ley 1755 de 2015.

Sin embargo, se declarará la nulidad de los incisos 2° y ss. del acto revisado, ya que la “*interrupción*” de los términos de caducidad y prescripción, así como la ampliación en los plazos para resolver los derechos de petición, no se atemperan al ordenamiento jurídico.

9.2.3. El juicio de no contradicción específica refiere a que las medidas adoptadas: (i) no contengan "*una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales*"³⁹ y que (ii) no desconozcan "*el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica [esto es] el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE*".

La suspensión de la atención presencial al público, así como frente a los términos para los procesos administrativos sancionatorios y contractuales en el municipio de Morales, se orientan a proteger la salud y la vida de toda la población local, que son fines constitucionalmente importantes, y los medios utilizados, el confinamiento y demás restricciones, resultan pertinentes al efecto. De modo que el acto, en este punto, no contradice específicamente la Carta ni los tratados internacionales aprobados por el Congreso, sino que, por el contrario, los desarrolla a través de una lectura en clave de la pandemia. Tampoco desconoce el propósito y medidas previstos en los decretos 417 y 440 de 2020, que igualmente implementa en el contexto local.

Empero, se recalca, los incisos 2° y ss. del artículo 6° del Decreto 031 de 24 de marzo de 2020, donde se interrumpieron los términos de caducidad y prescripción, y se ampliaron los plazos para resolver los derechos de petición, sin tener competencia para ello, deben declararse nulos.

9.2.4. El juicio de motivación suficiente, conforme al artículo 8 de LEEE, el acto debe "*señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales (...)*" y, por tanto, lo que busca es verificar si en aquel se indican las razones suficientes que justifiquen las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales⁴⁰: "*..en el caso de que la medida adoptada no limite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*".

En el presente caso, el juicio de motivación suficiente, salvo para el aparte referido al derecho de petición, aparece igualmente cumplido a partir de la información suministrada por la OMS y el Ministerio de Salud, que advierten de la agresividad del virus Covid-19 y la necesidad de proteger la población. De modo que la suspensión de la atención al público de manera presencial y

³⁹ Sentencia C-225 de 2009.

⁴⁰ Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

de los términos para los trámites y procesos sancionatorios e incluso contractuales, tuvo como finalidad la implementación del aislamiento preventivo obligatorio, esto es, buscando evitar la movilización de los particulares y de los mismos servidores públicos.

Y se reitera, no ocurre lo mismo frente a la modificación general de términos en el trámite de las peticiones y la interrupción de la caducidad y prescripción, ya que no se dio argumento alguno que la justificara, con lo cual tampoco se configuraría el juicio de incompatibilidad, en este punto.

9.2.5. El juicio de necesidad, previsto en el artículo 11 de LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean *"necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción"*. El análisis de los actos refieren a dos aspectos: el primero, la necesidad fáctica, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos y, el segundo, la necesidad jurídica, que implica verificar *"la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad"*⁴¹.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica y jurídica, la modificación de los términos del derecho de petición no se erige como una medida necesaria para conjurar la crisis, máxime, cuando para la fecha del acto aún no se había siquiera expedido el Decreto Legislativo 491 de 2020 -que la contempló-. Por ello, se recalca, el alcalde municipal no tenía competencia alguna para regular el derecho fundamental de petición.

Ocurre lo mismo con la interrupción en los términos caducidad y prescripción, pues, no existía norma alguna que facultara dicha decisión.

9.2.6. Por último, el juicio de proporcionalidad también consagrado en el artículo 13 de LEEE, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, es decir, que los actos exigen la verificación de dos elementos: el primero, que deben *"imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad"*⁴² y, el segundo, que la medida excepcional *"guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos"*.

⁴¹ Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

⁴² Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

No obstante, en el presente asunto, la limitación no resulta proporcional con la normativa indicada y afecta el núcleo esencial de los derechos de petición y de acceso a la información pública.

10. Por tanto, se anularán, por no ajustarse a Derecho, los incisos 2 y ss. del ARTÍCULO SEXTO del Decreto 031 del 24 de marzo de 2020.

IV. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO. ANULAR, por no ajustarse a Derecho, los incisos 2° y ss. del ARTÍCULO SEXTO del Decreto 31 del 24 de marzo de 2020, expedido por el municipio de Morales– Cauca, según lo expuesto. En consecuencia, dicho artículo quedará así:

“ARTÍCULO SEXTO.- Suspensión de términos procesales y actuaciones administrativas que deban surtirse en audiencia: Se suspenden a partir de la publicación del presente decreto, el desarrollo de toda actuación administrativa de carácter sancionatorio y sus términos procedimentales que adelante la Alcaldía Municipal de Morales en su condición de autoridad administrativa, nominadora, disciplinaria, coactiva y que deben desarrollarse a través de las respectivas audiencias presenciales previstas en cada procedimiento legal o normatividad especial aplicable, entre ellas las audiencias regladas por el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 que inclusive estén en curso.”

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ