



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No. 144

Popayán, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente	Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación:	19001-23-33-001-2020-00371-00
Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Acto controlado:	Resolución 074 de 07 de mayo de 2020
Entidad emisora:	Contraloría General del 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 de la Resolución 074 de 07 de mayo de 2020, *“Por medio de la cual se establecen medidas administrativas de carácter transitorio por motivos de la declaratoria de emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, se dictan otras disposiciones”*, expedida por la Contraloría General del 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.

Con el Decreto 637 de 06 de mayo de 2020, se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto*”. Para adoptar dicha decisión, principalmente se tuvieron en cuenta las afectaciones de índole económico derivadas del COVID-19. Además, dentro de sus considerandos, se consignó que “*con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus 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 se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público*”.

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

La Contraloría General del Cauca expidió la Resolución 074 de 07 de mayo de 2020, donde dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Mantener como medida administrativa al interior de la Contraloría General del Cauca, la prestación del servicio bajo la modalidad de trabajo en casa conforme lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el artículo 2° del Resolución N° 385 de 2020, y en consecuencia mantener la suspensión de la jornada laboral presencial a partir del día 11 de mayo hasta*

*el 25 de mayo de 2020, de conformidad con las consideraciones del presente acto administrativo.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: En el marco de las medidas administrativas para fortalecer el proceso de mitigación del COVID-19, los Líderes de los Procesos y/o Jefes de Dependencia definirán, coordinarán y darán las instrucciones para que los servidores laboren desde sus casas, siendo responsabilidad de los mismos la concertación y supervisión de las actividades que cumplirá cada uno de los empleados mientras dure esta medida.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Mantener la suspensión de términos a partir del día 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, indagaciones preliminares fiscales, denuncias en control fiscal y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias de la Contraloría General del Cauca, exceptuando la declaratoria de procedencia de urgencia manifiesta o calamidad pública.*

*Así mismo, suspender los términos que implican la interrupción de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Contraloría General del Cauca.*

*Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar actuaciones en denuncias y/o ejecución del PGAT 2020 dentro del plazo que dure la suspensión de términos.*

*Del mismo modo, no se autorizarán comisiones de servicio por el término antes mencionado, así mismo suspéndase las comisiones autorizadas y cuya ejecución sea por el término que dure esta medida.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Las actuaciones de la Contraloría General del Cauca deberán ser acordes con lo dispuesto en los decretos que expida el Gobierno Nacional en el marco de la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en específico lo estipulado en el Decreto N° 491 de marzo 28 de 2020, referente a suspensión de términos en actuaciones administrativas o actuaciones jurisdiccionales y los términos establecidos para resolver las peticiones elevadas a la Entidad.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Los servidores públicos, con el objeto de no interrumpir el ejercicio misional de la Entidad, acudirán a la utilización de medios tecnológicos pertinentes para el cumplimiento de sus funciones, las*

*cuales estarán bajo la dirección y orientación de los respectivos líderes de procesos.*

*ARTÍCULO TERCERO: Mantener la suspensión de la atención al público de manera presencial y en Ventanilla Única de Correspondencia de la Contraloría General del Cauca, razón por la cual se dispondrán los canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales, a través de los canales digitales como la página Web [www.contraloria-cauca.gov.co](http://www.contraloria-cauca.gov.co) y correo electrónico institucional [contactenos@contraloria-cauca.gov.co](mailto:contactenos@contraloria-cauca.gov.co), garantizando la debida publicidad del canal dispuesto para recibirlas.*

*PARÁGRAFO: Mantener la restricción, durante la vigencia del presente acto administrativo, del ingreso a las instalaciones de la Contraloría General del Cauca a los servidores públicos de la Entidad, a fin de garantizar el cumplimiento de las medidas implementadas para fortalecer el proceso de mitigación del COVID-19, desde la vigencia de la presente Resolución hasta el 25 de mayo de 2020.*

*ARTÍCULO CUARTO: Se conmina a cada uno de los funcionarios de la Contraloría General del Cauca para acatar los protocolos de autocuidado implementados por las autoridades de salud Nacional, Departamental y Local en el desarrollo de sus actividades diarias.*

*ARTÍCULO QUINTO: Publicar la presente resolución página web y en lugar visible de las instalaciones de la Contraloría General del Cauca.*

*ARTÍCULO SEXTO: La presente resolución rige a partir de mayo 11 de 2020”*

Como fundamento de su decisión indicó:

*“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 267, 268 y 272 de la Constitución Política modificados por el Acto Legislativo N° 04 de 2019, las Contralorías Territoriales, en el ejercicio de su autonomía administrativa, deben definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, en armonía con los principios en ella consagrados.*

*El Gobierno Nacional ante la presencia del virus COVID-19 en Colombia, ha trazado lineamientos sobre las acciones de contención a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante el cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.*

*En el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior, 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, en su Artículo 1 decretó el “Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*En el Decreto No. 531 del 8 de abril 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, en su Artículo 1, decretó “Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*En el Decreto No. 593 del 24 de abril 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, en su Artículo 1, decretó “Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”.*

*El 6 de mayo de 2020 el Gobierno Nacional emite Decreto No. 636 “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”, en el cual en su artículo 1°, ordenó el aislamiento en los siguientes términos: “Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo del 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”.*

*La emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID – 19 constituye un hecho de fuerza mayor, exterior e imprescindible, por lo cual es deber de la administración adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones de la Contraloría General del Cauca, para lo cual se deben adecuar las condiciones de prestación del servicio frente a la inminencia de la situación y su posible interrupción.*

*Una 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 la vida y la salud de los colombianos.*

*Con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus COVID19 de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario adoptar medidas administrativas que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, en razón a ello se considera conveniente la utilización de medios tecnológicos, e incorporar las acciones pertinentes con el objeto de no interrumpir el ejercicio misional de la Entidad.*

*Carrera 7 No. 1N-66 Segundo Piso Edificio Lotería del Cauca Popayán PBX 8237269 - Línea gratuita 018000 913 900 [www.contraloria-cauca.gov.co](http://www.contraloria-cauca.gov.co) – [contactenos@contraloria-cauca.gov.co](mailto:contactenos@contraloria-cauca.gov.co) Código Postal: 190003 La Contraloría General del Cauca, consideró necesario estudiar a través del Comité Institucional de Gestión y Desempeño, la situación de riesgo en que se encuentran los funcionarios esta Entidad, dado que más del 50% representan una población mayor de 50 años de edad, tienen enfermedades (alto riesgo, inmunosupresión o inmunodeficiencia, diabetes, cardiovasculares, respiratorias, entre otras) y/o conviven con personas con estado de vulnerabilidad.*

*En ese sentido, teniendo en cuenta las directrices y medidas del Gobierno Nacional, la Contraloría General del Cauca en el marco de la prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19, considera continuar con la prestación del servicio bajo la modalidad de trabajo en casa.*

*En virtud de estas competencias, la Contraloría General del Cauca, en Comité Institucional de Gestión y Desempeño de fechas 16 y 18 de marzo de 2020 decidió adoptar las medidas de contención mediante la Resolución No. 061, No. 063, No. 065, 069, 070 de 2020, en favor de los funcionarios y usuarios de la Entidad.”*

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. La entidad que expidió el acto analizado guardó silencio.

5. El Ministerio Público rindió concepto de fondo donde concluyó que la Resolución No. 074 del 07 de mayo de 2020 se encontraba ajustado a Derecho.

Que el acto estudiado estableció unas medidas con el fin de proteger y garantizar los bienes jurídicos referidos a la convivencia, orden público, tranquilidad y salubridad pública de los servidores públicos y los usuarios. Que además guarda coherencia y relación con las medidas decretadas por el Gobierno Nacional dentro del marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada inicialmente a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente a través del Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, ambos proferidos por el presidente de la República con fundamento en el artículo 215 Constitucional.

## 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.<sup>1</sup>, en

---

<sup>1</sup> “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

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.

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 concreta<sup>2</sup>.

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.

---

*dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)*

<sup>2</sup> Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

## 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 exterior<sup>3</sup>, de conmoción interior<sup>4</sup> y de emergencia<sup>5</sup>.

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 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.

---

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.

## 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, puede existir, de manera excepcional, 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.

Empero, se recalca, la regla principal, acogida recientemente por el Tribunal en razón a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado<sup>6</sup>, es que los actos pasibles de control inmediato de legalidad, corresponden a los que desarrollen o se funden en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el margo del estado de excepción.

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

---

<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129]. Y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nro. 26, auto de 26 de junio de 2020, C.P: Guillermo Sánchez Luque, radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

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 siguientes<sup>7</sup>:

- 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 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

---

<sup>7</sup> 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.

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.”<sup>8</sup>*

## 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 aplicación<sup>9</sup>

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

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

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.

El Consejo de Estado<sup>10</sup>, 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.”<sup>11</sup>*

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)<sup>12</sup> con respecto

<sup>10</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

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 características<sup>13</sup> del control inmediato de legalidad, las siguientes:

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.

---

<sup>13</sup> 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.

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 compatible<sup>14</sup> 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.

---

<sup>14</sup> 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 relativa<sup>15</sup>, 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 los decreto 417 y 637 de 2020, para enfrentar el Covid-19 y que, con ese objeto mantiene (i) la prestación del servicio al interior de la Contraloría General del Cauca bajo la modalidad de trabajo no presencial y; (ii) la suspensión de términos a partir del día 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios de su competencia así como los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta, con base en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

### 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad<sup>16</sup>: 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.

---

<sup>15</sup> Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

La Resolución No. 074 de 07 de mayo de 2020, fue expedida y suscrita por la contralora general del Cauca (e), en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los artículos 267, 268, 272 de la Constitución Política y en la las leyes 87 de 1993 y 330 de 1996, y aparece debidamente motivada, en el marco y vigencia del estado de excepción, al punto que fundamenta la suspensión de términos con base en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020. De modo que formalmente no puede hacérsele reproche alguno.

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DE LA RESOLUCIÓN 074 DE 07 DE MAYO 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*"<sup>17</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

---

<sup>17</sup> Sentencias C-723 de 2015.

9.2.1.1. Con 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 Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*, se recalcó, entre otros aspectos, la necesidad de propiciar el distanciamiento individual, destacando que las audiencias públicas podrían realizarse a través medios electrónicos -art. 1º-; que si bien lo mismo aplicaba a los procedimientos sancionatorios, cuyas audiencias se podrían realizar a través de medios electrónicos, lo cierto es que, en todo caso, el ordenador del gasto o funcionario competente podía decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de dicho decreto -art. 2º-. También se adoptaron otras medidas en materia contractual, habilitando la suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria los actos de apertura y regulando la forma de adquisición de bienes en el marco de la emergencia.

Al respecto, tal y como lo indicó recientemente el Consejo de Estado<sup>18</sup>, la suspensión de las actuaciones o procedimientos administrativos se encuentra 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”*.

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 distanciamiento social, incluso, recomendadas por la OMS. El referido aislamiento preventivo obligatorio, ha sido siendo ampliado en el tiempo y excepciones, con los decretos 531, 536, 593 y 636 de 2020 -este último vigente para la fecha de expedición del acto acusado-.

Ahora bien, con el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica”*, se

---

<sup>18</sup> 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.

consignó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas<sup>19</sup>, de la siguiente manera:

*“Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

*Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.*

*En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.*

*En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades 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 podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.*

*(...).*

*Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia*

---

<sup>19</sup> Conforme el artículo 1°, dicho decreto legislativo “aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”.

*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.*

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

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

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

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

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

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

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

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

Si bien es cierto, el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, que estableció el primer estado de excepción, tuvo vigencia hasta durante 30 días calendario, los cuales, para el 07 de mayo, ya se encontraban vencidos, considera la Sala que los decretos legislativos expedidos en el marco de dicho estado de excepción -previamente citados-, son los que han desarrollado el tema de suspensión de términos para procesos y actuaciones no judiciales; decretos que, como bien lo determinan, resultan aplicables mientras dure la emergencia sanitaria, la cual, fue declarada, inicialmente, con la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 30 de mayo de 2020, y ampliada hasta el 31 de agosto de 2020, con la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020.

Adicionalmente, el acto revisado guarda consonancia y se expidió en vigencia del Decreto 637 de 06 de mayo de 2020, donde se declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto*”. Para adoptar dicha decisión, principalmente se tuvieron en cuenta las afectaciones de índole económico derivadas del COVID-19.

Además, dentro de sus considerandos, se consignó que “ *con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus 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 se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público*”.

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; la que sanitaria que fue ampliada hasta el 31 de agosto de 2020, según se observa en la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, y que adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Por ello, con los decretos legislativos mencionados, se tomaron medidas preventivas, propendiendo por el trabajo en casa y buscando evitar al máximo el contacto entre la población en general y los servidores públicos. También se habilitó la suspensión de términos en los procesos administrativos, incluyendo los sancionatorios.

9.2.1.3. De esta manera existe conexidad material y finalidad entre lo dispuesto por el Gobierno Nacional y la contraloría 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 Colombia<sup>20</sup>. Por ello debe verificarse que las medidas dispuestas: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales y que (ii) no interrumpan 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 acto se expidió con el fin de adoptar, temporalmente, el distanciamiento laboral y social, para lo cual se suspendieron los términos en los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, indagaciones preliminares fiscales, denuncias en control fiscal y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, exceptuando la declaratoria de procedencia de urgencia manifiesta o calamidad pública. Además, se mantuvo la suspensión frente a la atención al público de manera presencial, estableciendo canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales, y se determinó la “*interrupción*” de los términos de prescripción y caducidad de los diferentes procesos adelantados por la entidad.

Excepto por la “*interrupción*” de la caducidad y la prescripción, como se verá, con las demás medidas se buscó materializar fines constitucionales como la vida e integridad personal de los empleados, contratistas y de la población local, propendiendo por el distanciamiento social y evitar al máximo el contacto físico.

9.2.2.2. Encuentra la Sala que se siguió garantizando la prestación del servicio por parte del ente de control, a través de medios electrónicos, esto

---

<sup>20</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

es, limitando únicamente el contacto físico y propendiendo por el trabajo en casa. 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.

En otros términos, no se deduce la existencia de una limitación al acceso a los servicios del ente de control territorial, 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 busca evitar que se propague el contagio, y proteger a los servidores públicos como a la comunidad en general.

9.2.2.3. La suspensión de términos en los procesos adelantados por dicha entidad se encuentra fundamentada en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos 440 y 491 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”<sup>21</sup>.*

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”<sup>22</sup>.

9.2.2.3.1. Sin embargo, en el inciso 2° del artículo segundo del acto analizado, se dispuso la “*interrupción*” de los términos de prescripción y caducidad de los diferentes procesos que adelanta la Contraloría General del Cauca. Interrupción que no se deriva, siquiera tácitamente, de los decretos legislativos 440 y 491 de 2020.

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 novación<sup>23</sup> 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 suspensión<sup>24</sup>. La Corte Constitucional explicó que la “*interrupción del término*

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> “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).

<sup>24</sup> “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

*prescriptivo implica que una vez se produce tal hecho, empieza a correr el cómputo de un nuevo término de prescripción*<sup>25</sup>.

Y si bien, podría entenderse que la suspensión de los términos afectaría los de prescripción y caducidad de los procesos seguidos por la contraloría territorial, 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 los decretos 440 y 491 de 2020.

Y aunque en el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, 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 en este caso se ordenó fue la “*interrupción*” de los mencionados términos y no la suspensión.

Por lo anterior, el aparte del inciso segundo del artículo segundo de la Resolución 074 de 07 de mayo de 2020, referido a la “*interrupción*” de términos, no se encuentra ajustado a Derecho.

9.2.2.4. En suma, las medidas de suspensión de atención al público de manera presencial, así como de los términos en los procesos adelantados por la contraloría municipal, 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

---

*causa que lo originó*”. Lecciones de Derecho Procesal. Tomo II. Procedimiento Civil. Bogotá, D.C.: ESAJU. (pág. 175).

<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia C-227 de 2009. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva

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.

Sin embargo, se declarará la nulidad parcial del inciso segundo del artículo segundo del acto revisado, ya que la “*interrupción*” de los términos de caducidad y prescripción, no se atempera 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*”<sup>26</sup> 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 procesales, 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, 440 y 491 de 2020, que igualmente implementa.

Empero, se recalca, el aparte del artículo segundo de la Resolución 074 de 07 de mayo de 2020, donde se interrumpieron los términos de caducidad y prescripción, debe declararse nulo.

---

<sup>26</sup> Sentencia C-225 de 2009.

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 fundamentales<sup>27</sup>: "*..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 de los términos para los trámites procesales, 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 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*

---

<sup>27</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

*objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*<sup>28</sup>.

Desde el punto de vista de la necesidad fáctica y jurídica, la interrupción de términos de caducidad y prescripción no se erige como una medida necesaria para conjurar la crisis, máxime, cuando el Decreto Legislativo 491 de 2020, no la contempló.

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"*<sup>29</sup> y, el segundo, que la medida excepcional *"guarde proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos"*.

Salvo por la interrupción de términos de prescripción y caducidad, las limitaciones en comento responden a un fin constitucional de suma importancia, que es la protección de la salud y la vida de toda la población, y los medios que fueron utilizados resultan pertinentes a ese fin. Este, además, es especialmente importante en la medida que sin la vida los demás derechos y garantías no tienen importancia alguna, además de que no existía para el momento del acto e incluso no existe para la fecha de este fallo, según la información de la que se dispone, otros mecanismos fácticos ni jurídicos para afrontar tal peligro.

10. Por tanto, se anulará, por no ajustarse a Derecho, el aparte del inciso segundo del artículo segundo de la Resolución 074 de 07 de mayo de 2020,

---

<sup>28</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

<sup>29</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

bajo el entendido de que procede la suspensión y no la interrupción de los términos, según lo expuesto.

#### 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, el aparte del inciso segundo del artículo segundo de la Resolución 074 de 07 de mayo de 2020, expedida por la Contraloría General del Cauca, referido a la “*interrupción*” de los términos de prescripción y caducidad, según lo expuesto. En consecuencia, el mencionado artículo quedará así:

*“ARTÍCULO SEGUNDO: Mantener la suspensión de términos a partir del día 11 de mayo hasta el 25 de mayo de 2020, en los procesos administrativos sancionatorios, disciplinarios, de responsabilidad fiscal, jurisdicción coactiva, indagaciones preliminares fiscales, denuncias en control fiscal y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias de la Contraloría General del Cauca, exceptuando la declaratoria de procedencia de urgencia manifiesta o calamidad pública.*

*Así mismo, suspender los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta la Contraloría General del Cauca.*

*Lo anterior, sin perjuicio que se pueda adelantar actuaciones en denuncias y/o ejecución del PGAT 2020 dentro del plazo que dure la suspensión de términos.*

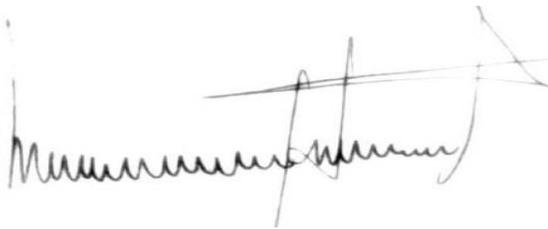
*Del mismo modo, no se autorizarán comisiones de servicio por el término antes mencionado, así mismo suspéndase las comisiones autorizadas y cuya ejecución sea por el término que dure esta medida”.*

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido a la entidad 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