



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No. 176

Popayán, veintitrés (27) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente      Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación:                19001-23-33-001-2020-00484-00  
Medio de control:        Control inmediato de legalidad  
Acto controlado:         Resolución 126 del 30 de junio 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 126 de 30 de junio 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 el contralor general del Cauca.

## I. ANTECEDENTES

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 126 de 30 de junio de 2020, donde dispuso:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Dar aplicación a la Circular No. 202001000036983 del 26 de junio de 2020 expedida por la Contraloría General del Cauca, sobre el trabajo semipresencial, en la cual, se estableció el número de funcionarios que podrían desarrollar sus funciones de manera presencial en la entidad, y en los determinados horarios, a quienes previamente se le notificó sobre el trabajo presencial, y quienes deben dar cumplimiento a los protocolos establecidos por la entidad.*

*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 a los funcionarios que por razones de vulnerabilidad deban realizar sus funciones 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.*

*PARÁGRAFO TERCERO: Exceptúese de la medida de trabajo en casa los empleos que, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones y la necesidad del servicio, se requiera que su labor se alterne entre el trabajo presencial en la Entidad y la modalidad de trabajo en casa, para lo cual, deberá informarse por parte del Contralor y/o Director de Talento Humano y Servicios de Apoyo a la Gestión a través de Nota Interna al respectivo funcionario, previo aviso a la ARL.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Mantener la suspensión de términos a partir del día 30 de junio hasta las doce de la noche (12:00 pm) de julio 15 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. Excepcionalmente se otorgarán comisiones de servicio, previa autorización escrita y acto administrativo emitidos por el Contralor General del Cauca.*

*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 del ingreso a las instalaciones de la Contraloría General del Cauca a los servidores públicos de la Entidad, durante la vigencia del presente acto administrativo, salvo los que de acuerdo con la naturaleza de sus funciones y la necesidad del servicio, se requiera que su labor se alterne de la modalidad de trabajo en casa al trabajo presencial en la Entidad, previa autorización del Contralor y/o Director de Talento Humano y Servicios de Apoyo a la Gestión, garantizando así el cumplimiento de las medidas implementadas para fortalecer el proceso de mitigación del COVID-19 durante la vigencia de la presente Resolución, de conformidad con los protocolos establecidos en la Resolución 666 de 2020, y los adoptados por la entidad mediante Resolución No. 089 del 27 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, Local y al interior de la Entidad 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”*

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.*

*La Directiva presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020 se invita a todas las entidades territoriales para que, dentro de sus competencias, acojan las directrices encaminadas al Trabajo en casa por medio del uso de las TIC, como medida preventiva de carácter temporal y extraordinario, y hasta que se supere la Emergencia Sanitaria decretada, con fines de minimizar las reuniones presenciales de grupo, y propender por reuniones virtuales, acudir a canales virtuales institucionales, transmisiones en vivo y redes sociales, realizar conversatorios, foros, congresos o cualquier tipo de evento masivo, adoptar las acciones que sean necesarias para que los trámites que realicen los ciudadanos se adelanten dándole prioridad a los medios digitales, hacer uso de herramientas como e-learning, portales de conocimiento, redes sociales y plataformas colaborativas, para adelantar los procesos de capacitación y formación que sean inaplazables.*

*En la directiva presidencial No. 03 del 22 de mayo de 2020, se solicita a las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se exhorta a las demás ramas del poder público, a los entes autónomos, a los organismos de control y vigilancia y a las entidades territoriales a adoptar las medidas que permitan priorizar el trabajo en casa, tal como lo señala el Protocolo General de Bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, adoptado mediante la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, para priorizar e implementar el Trabajo en Casa con todos los servidores y contratistas de la entidad cuyas labores puedan ser desarrolladas por fuera de las instalaciones físicas de las oficinas, mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social por causa del Coronavirus COVID-19, además se solicita procurar prestar los servicios presenciales hasta con un 20% de sus servidores y contratistas, de tal manera que el 80% restante deberá realizar trabajo en casa, sin que se afecte la prestación de los servicios y el cumplimiento de funciones públicas.*

*Mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.*

*El Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020 ordena 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:001) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*El Decreto No. 847 del 14 de junio de 2020, modificó el numeral 35 del artículo 3, el artículo 5, se adicionó el parágrafo 2 del artículo 8, Decreto No. 749 del 28 de mayo de 2020.*

*Posteriormente, el Ministerio del Interior, expide el Decreto No. 878 del 25 de junio de 2020, en el cual modificó los parágrafos 3 y 4 del artículo 5, y prorrogó el término de aislamiento preventivo obligatorio establecido en el artículo 2 de la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche del 15 de julio de 2020.*

*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 funcionarios de*

*la Contralora General del Cauca, 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.*

*La Contraloría General del Cauca, consideró necesario estudiar a través del Comité Institucional de Gestión y Desempeño, y encuentras individuales a los funcionarios, 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.*

*Con base en lo anterior, 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, 074, 081, 92, 97 y 105 de 2020. Así mismo, expidió el protocolo de Bioseguridad interno aprobado por el Comité Institucional de Gestión y Desempeño el 27 de mayo de 2020, y posteriormente, expidió la Circular No. 202001000036983 del 26 de junio de 2020, en la cual se establecen las “Medidas de prevención frente al regreso a la entidad para trabajo presencial de los funcionarios de la Contraloría General del Cauca”.*

*En este sentido, las medidas de prevención adoptadas por la Contraloría general del Cauca con base en los Decretos expedidos por el Gobierno Nacional, especialmente sobre la emergencia sanitaria, así como las resoluciones anteriores, el protocolo interno de Bioseguridad aprobados el día 27 de mayo de 2020, y la Circular No. 202001000036983 del 26 de junio de 2020 sobre el trabajo semipresencial, buscan la protección especial de los funcionarios y de los usuarios que acuden a 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 que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

## II. INTERVENCIONES

4. La entidad que expidió el acto analizado no se pronunció frente al fondo pero sí acreditó la fijación del aviso y remitió los antecedentes administrativos del acto.

5. El Ministerio Público rindió concepto de fondo donde concluyó que, si bien, la resolución analizada corresponde a un acto de carácter general, abstracto e impersonal, lo cierto es que fue proferido por fuera del estado de excepción declarado a través del Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, el cual estuvo vigente hasta el 4 de junio de 2020.

De manera que, en los términos del artículo 136 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dicho acto no es susceptible de control inmediato de legalidad.

## 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 concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

---

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

## 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.

## 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>.

---

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

<sup>3</sup> Artículo 212.

<sup>4</sup> Artículo 213.

<sup>5</sup> Artículo 215.



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.

#### 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 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>:

---

<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

<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.

- 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 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>*

---

<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.

## 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 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

<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.

<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.

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 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.

---

<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.

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.

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.

---

<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.

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.

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.

### 9.1. DEL ANÁLISIS FORMAL.

---

<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.

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



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.

La Resolución 126 de 30 de junio 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*”, fue expedida y suscrita por el contralor general del Cauca, pero en el marco de las atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los artículos 267, 268, 272 de la Constitución Política, en las leyes 87 de 1913 y 330 de 1996.

Dicho acto se fundamentó, expresamente, en los decretos 749, 847 y 878 de 2020, los cuales corresponden a decretos ordinarios donde se reguló la medida del asilamiento preventivo obligatorio. De manera que no desarrolló decreto legislativo alguno, máxime cuando para la fecha de su expedición, no se encontraban vigentes los estados de excepción declarados con los decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 06 de mayo de 2020. Lo que, en principio, haría improcedente el análisis de fondo del presente acto.

Sin embargo, tal y como se expuso en precedencia (*supra* 8.1.), a pesar de que por regla general las medidas soportadas en decretos ordinarios no serían objeto de control inmediato de legalidad, lo cierto es que también se aclaró que podía existir el caso donde, de manera excepcional, cuando pese a que no se citen textualmente los decretos legislativos, sí aparezcan como premisas normativas tácitas, pues, la norma transcrita no distingue entre una

---

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

y otra eventualidad y solo exige el “*desarrollo*” como conector entre tales disposiciones.

Revisado el contenido de la Resolución 126 de 30 de junio de 2020, se tiene que en la parte resolutive y sin hacer consideraciones adicionales, se dispuso, entre otros aspectos, la suspensión de términos procesales entre el 30 de junio y el 15 de julio de 2020. Suspensión de términos que, a pesar de no señalarlo expresamente, sólo puede estar soportada en el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Este Tribunal ha efectuado el control inmediato de legalidad respecto de las resoluciones 074 de 07 de mayo<sup>17</sup> y 092 de 8 de junio de 2020<sup>18</sup>, expedidas por la misma contraloría, y con las cuales se decretó y amplió, respectivamente, la suspensión de términos procesales en dicha entidad<sup>19</sup>. En ambos asuntos, el Tribunal hizo un estudio de fondo teniendo en cuenta que en la parte resolutive de los actos estudiados, se había consignado que la suspensión de términos se realizaba con base en el Decreto Legislativo 491 de 2020. Por ello, a pesar de que en este caso no se citó expresamente dicha norma, se entiende que sí le sirvió de fundamento tácito para adoptar tal decisión, máxime cuando, como se vio, la Contraloría General del Cauca ha venido prorrogando dicha suspensión de términos.

Por lo anterior, como este asunto está inmerso en la excepción, ya que la prórroga de la suspensión de términos procesales se sustentó, tácitamente, en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 491 de 2020; concluye la Sala que, frente a esta medida, formalmente no puede hacersele reproche alguno.

---

<sup>17</sup> Tribunal Administrativo del Cauca, sentencia de 23 de julio de 2020, radicado 20200037100, MP. Carlos Leonel Buitrago Cháves.

<sup>18</sup> Tribunal Administrativo del Cauca, sentencia de 30 de julio de 2020, radicado 20200040700, MP. David Fernando Ramírez Fajardo.

<sup>19</sup> Adicionalmente, dentro del proceso con radicado 20200044700, MP. Jario Restro Cáceres, se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad frente a la Resolución 105 de 16 de junio de 2020, expedida por la Contraloría General del Cauca, donde también se amplió la suspensión de términos procesales en dicha entidad.

No ocurre lo mismo con el punto de las medidas de trabajo en casa, las cuales, al no dictarse en vigencia del estado de excepción y al no sustentarse ni desarrollar decreto legislativo alguno, no resultan pasibles de control inmediato de legalidad.

Por lo anterior, el análisis de fondo se limitará a la suspensión de los términos procesales ordenada en el acto enjuiciado.

## 9.2. DEL ANÁLISIS MATERIAL. CONFORMIDAD DE LA RESOLUCIÓN 126 DE 30 DE JUNIO 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>20</sup>, y (ii) externo o desde la relación entre el acto administrativo y la declaratoria de emergencia.

---

<sup>20</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 el Consejo de Estado<sup>21</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”*.

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 consignó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas<sup>22</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*

---

<sup>21</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.

<sup>22</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”*.

*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 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 10 de julio, 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.

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 buscando evitar al máximo el contacto entre la población en general y los servidores públicos, para lo cual se habilitó la suspensión de términos en los procesos adelantados por la entidad.

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>23</sup>. 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. La suspensión de términos en los procesos adelantados por dicha entidad se encuentra fundamentada, tácitamente, en lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 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>24</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

---

<sup>23</sup> Sentencias C-723 de 2015 y C-742 de 2015

<sup>24</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.

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>25</sup>.

9.2.2.1.1. 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, del Decreto Legislativo 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>26</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>27</sup>. 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”*<sup>28</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

---

<sup>25</sup> *Ibídem.*

<sup>26</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>27</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 causa que lo originó.”* Lecciones de Derecho Procesal. Tomo II. Procedimiento Civil. Bogotá, D.C.: ESAJU. (pág. 175).

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia C-227 de 2009. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva

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.

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 126 de 30 de junio de 2020, referido a la “*interrupción*” de términos, no se encuentra ajustado a Derecho.

9.2.2.2. En suma, la medida de suspensión de los términos en los procesos adelantados por la Contraloría General del Cauca, 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.

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>29</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 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 y 491 de 2020, que igualmente implementa.

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>30</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 a la interrupción de términos, 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 los términos para los trámites

---

<sup>29</sup> Sentencia C-225 de 2009.

<sup>30</sup> Sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011

procesales, tuvo como finalidad 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 provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, evaluación denominada por la jurisprudencia como juicio de subsidiariedad*"<sup>31</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>32</sup> y, el

---

<sup>31</sup> Sentencias C-722 y C-723 de 2015.

<sup>32</sup> Sentencias C-251 de 2011, C-242 de 2011 y C-241 de 2011 y C-722 de 2015.

segundo, que la medida excepcional "*garde 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 126 de 30 de junio de 2020, bajo el entendido de que procede la suspensión y no la interrupción de los términos, según lo expuesto.

11. Con todo, se considera pertinente aclarar que la presente decisión no tiene efectos de cosa juzgada frente a los puntos ajenos a la suspensión de los términos procesales y que, por tanto, las demás medidas contenidas en el referido acto, pueden ser analizadas mediante los demás medios de control y/o acciones establecidos en el ordenamiento jurídico, si fuere demandado.

#### 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 126 de 30 de junio 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 inciso quedará así:

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

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

Radicación: 19001-23-33-001-2020-00484-00.  
Acto controlado: Resolución 126 de 30 de junio de 2020.  
Entidad Emisora: Contraloría General del Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

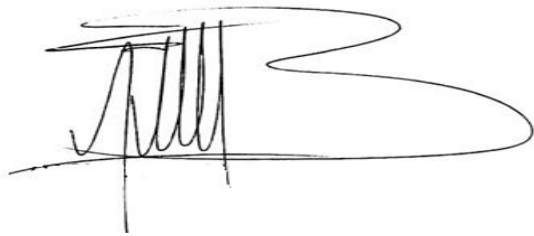
Tribunal Administrativo del Cauca



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ