



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA No. 067

Magistrada Ponente: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 2020-02304-00
AUTORIDAD:	PERSONERÍA MUNICIPAL DE BELTRÁN
ACTO:	Resoluciones PMB-300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020, PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020
DECISIÓN:	DECLARA IMPROCEDENTE EL CONTROL RESPECTO DEL PRIMER ACTO Y AJUSTADO A LA LEGALIDAD DE FORMA CONDICIONADA LOS RESTANTES

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En el marco de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, así como también del 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, la Subsección "E" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a dictar sentencia que en derecho corresponda, en el proceso de la referencia relacionado con el control inmediato de legalidad.

I. ANTECEDENTES

1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a las circunstancias que a continuación se sintetizan:

1.1. Expuso como **presupuesto fáctico** que la Organización Mundial de la Salud –OMS categorizó al nuevo coronavirus en el nivel de pandemia y en ese sentido, instó a los estados para establecer medidas urgentes para la contención, monitoreo y tratamiento del COVID-19, que en el territorio nacional se tradujo inicialmente en el aislamiento para las personas provenientes de la República Popular de China, Francia, Italia y España –Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020– y la

declaratoria del estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 – Resolución 385 de 12 de marzo de 2020–. Sin embargo, al no ser suficientes tales medidas, pues aumentó el número de contagios, consideró que se afectaría la salud pública y en ese orden, según proyecciones de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, debían estimarse costos para la atención de los casos confirmados, el pago de incapacidades y el incremento de las unidades de cuidado intensivo.

De igual forma, en el ámbito económico el Presidente de la República advirtió que con ocasión de la emergencia originada por el COVID-19, el sistema de salud requería de un apoyo fiscal urgente. Así mismo, sostuvo que las medidas decretadas para controlar el escalonamiento de la pandemia afectaron de forma abrupta los ingresos de trabajadores independientes y el flujo de caja de empresas entre ellas las vinculadas en el sector turístico y aeronáutico. Adujo que de forma concomitante hubo una caída sorpresiva del precio del petróleo que originó la subida del dólar y a futuro, balances fiscales negativos. Señaló además que ante el temor por la expansión del nuevo coronavirus se ocasionó un deterioro en el mercado financiero internacional y concluyó que los mecanismos ordinarios empleados por las instituciones económicas eran insuficientes para contener los efectos perjudiciales en la economía.

1.2. Aseguró que como consecuencia de la propagación del COVID-19, era evidente la afectación en la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional, la cual era necesaria mitigar mediante herramientas legales necesarias para evitar la extensión de sus efectos negativos, empleando todas las herramientas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico –**presupuesto valorativo**–.

1.3. En virtud la situación descrita y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias otorgadas a las autoridades estatales para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus, el Presidente de la República consideró necesario recurrir a las facultades del estado de emergencia contenida en el artículo 215 de la Carta Política, con el propósito de expedir decretos con fuerza de ley que permitieran, en el marco de esa contingencia, flexibilizar la atención personalizada al usuario en las entidades públicas y establecer la suspensión de términos administrativos y jurisdiccionales.

1.4. Con posterioridad y teniendo en cuenta la situación de contagios en el país y la afectación que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio han tenido sobre el aparato productivo nacional y el bienestar de la población, el Gobierno Nacional declaró, por medio del **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020**, un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país por el término de 30 días calendario, con el propósito de adoptar entre otras medidas, aquellas que permitan dotar a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo.

2. DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020

En el marco del primer estado de excepción, el Presidente de la República expidió el **Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**¹, aplicable 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, mediante el cual, entre otras disposiciones, dispuso que para evitar el contacto y propiciar el distanciamiento social, las autoridades debían velar por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información. (art. 3)

De otra parte, facultó a las autoridades y particulares que ejercen funciones públicas², para que mediante acto administrativo y durante la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, pudieran suspender de manera total o parcial, los términos y trámites de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales (art. 6).

Los artículos 3º y 6º de esta disposición fueron declarados exequibles por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 9 de julio de 2020 con excepción de los párrafos 1º (que fue declarado inexecutable) y 2º (que fue declarado executable en forma condicionada bajo el entendido que en los eventos en que la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma) del artículo 6º, por las siguientes razones³:

- “Artículo 3º. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa

6.52. La prestación de los servicios a cargo de las diferentes autoridades del Estado se ha caracterizado por su presencialidad y, por consiguiente, las personas que laboran en las distintas entidades que lo conforman, por regla general, asisten a sus instalaciones con el propósito de desempeñar sus funciones, sin perjuicio del desarrollo de ciertos trabajos que, por su naturaleza, deben realizarse en campo.

6.53. Sin embargo, los avances en las tecnologías de las comunicaciones y de la información han permitido que la prestación de algunos servicios se concrete por medio de canales virtuales, así como que sea posible para algunos trabajadores del Estado desempeñar sus funciones sin asistir a las instalaciones de la entidad.

6.54. En relación con este último punto, cabe resaltar que, a través de la Ley 1221 de 2008, se permitió el teletrabajo en Colombia, incluso en el sector público, bajo el entendido de que el mismo es *“una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación – TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo”*.

¹ “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

² Organismos 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

³ C. C. Sent. C-242, jul. 9/2020, M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

6.55. Al respecto, es pertinente mencionar que en el artículo 6° de dicho cuerpo normativo, se precisó que *“una persona que tenga la condición de asalariado no se considerará teletrabajador por el mero hecho de realizar ocasionalmente su trabajo como asalariado en su domicilio o en lugar distinto de los locales de trabajo del empleador, en vez de realizarlo en su lugar de trabajo habitual”*.

6.56. Sobre el particular, el Ministerio del Trabajo ha explicado que la autorización del empleador para que una persona adelante de forma ocasional, temporal y excepcional sus funciones laborales por fuera de las sedes de la empresa o la entidad, ya sea desde su lugar de residencia o cualquier otro similar, se denomina trabajo en casa.

6.57. Así las cosas, para este Tribunal es claro que no puede confundirse la modalidad de teletrabajo y la autorización de trabajo en casa, puesto que la primera se trata de una forma de relación laboral con unas obligaciones especiales para las partes contempladas en la Ley 1221 de 2008, en cambio, la segunda es meramente una habilitación al empleado para que desempeñe transitoriamente sus funciones por fuera del sitio donde habitualmente las realiza, sin modificar la naturaleza del contrato respectivo.

6.58. Ahora bien, esta Sala llama la atención sobre el hecho de que el Constituyente de 1991 no prohibió ninguna modalidad de trabajo en el sector público, ni estableció su preferencia sobre alguna de ellas, pero, como se explicó páginas atrás, sí ordenó la necesidad de que se garantice la prestación adecuada, continua y efectiva de los servicios a cargo de las distintas autoridades, en especial, de aquellos esenciales para la comunidad y para la garantía de los derechos fundamentales de los residentes en el país.

6.59. En consecuencia, la Corte estima que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 123 y 150.23 de la Constitución, el legislador está facultado para determinar la modalidad de trabajo bajo la cual los servidores del Estado y los particulares que desempeñen funciones públicas deben cumplir con sus funciones y compromisos, siempre que la regulación que se adopte garantice la prestación adecuada, continua y efectiva de los servicios a cargo de las autoridades.

6.60. En este orden de ideas, esta Sala considera que el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 cumple con el *juicio de no contradicción específica*, puesto que ante la inexistencia de una disposición superior concreta que regule la modalidad de prestación de servicios por parte de los empleados y contratistas del Estado, se optó por autorizar legalmente el trabajo en casa en razón de las circunstancias extraordinarias que atraviesa el país debido a la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

6.61. Específicamente, la autorización a las entidades del Estado para que puedan consentir que su personal cumpla con sus funciones y compromisos a través de la modalidad de trabajo en casa, utilizando para el efecto las tecnologías de la información y las comunicaciones, busca la satisfacción de una finalidad legítima, como lo es asegurar la prestación de los servicios a cargo de las autoridades en medio de las restricciones sociales adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

6.62. A su vez, la medida que subyace al artículo 3° del Decreto 491 de 2020, es una autorización adecuada para lograr dicho objetivo, en tanto que la habilitación para que los servidores y contratistas del Estado puedan desempeñar sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, permite que adelanten determinadas labores que contribuyan a la prestación adecuada de los servicios a cargo de las autoridades y, a su vez, disminuye el contacto social entre los funcionarios y los usuarios.

6.63. Adicionalmente, la habilitación del trabajo en casa del personal del Estado es una medida necesaria, puesto que ante el riesgo sanitario generado por la expansión de coronavirus COVID-19 en el país, el desempeño de las funciones por parte de los servidores y contratistas del Estado de forma presencial, como se venía realizando en las sedes de las entidades, resulta peligroso desde una perspectiva de salud pública, porque se podrían propiciar múltiples puntos de contagio.

6.64. De igual forma, al tratarse de una medida transitoria y restringida por las necesidades del servicio, es razonable que no se modifiquen las relaciones contractuales respectivas para adecuarlas a la modalidad de teletrabajo, sino que se opte por la autorización de trabajo en casa, cuya naturaleza es temporal y no altera las condiciones de la relación jurídica, incluidos los derechos laborales y las garantías sociales.

6.65. Por lo demás, esta Corte toma nota de que la habilitación a las autoridades públicas para que su personal desempeñe sus funciones a través de la modalidad de trabajo en casa es proporcional, porque a efectos de garantizar la prestación de los servicios a cargo del Estado, se estipula que:

(i) Cuando no se cuente con las tecnologías de la información y de las comunicaciones requeridas para autorizar la modalidad de trabajo en casa de sus empleados y contratistas, la autoridad respectiva deberá continuar con la prestación del servicio de manera presencial.

(ii) No se podrá suspender la prestación de forma presencial de los servicios que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

(iii) Cuando el servicio se tenga que prestar de manera presencial, las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias.

(iv) La suspensión de la prestación del servicio de forma presencial no podrá extenderse más allá de la vigencia de la emergencia sanitaria.

(v) A pesar de que por razones sanitarias se pueden llegar a suspender, total o parcialmente, el desarrollo de ciertas actividades presenciales, las autoridades deben privilegiar la prestación de los servicios esenciales y los relacionados con el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

(vi) Las autoridades deben publicar en su página web la información sobre la modalidad a través de la cual prestarán sus servicios, así como los mecanismos tecnológicos mediante los cuales gestionarán las peticiones.

6.66. Ahora bien, a fin de atender a las intervenciones ciudadanas presentadas frente al artículo 3°, en primer lugar, esta Sala considera que, aunque no se puede negar que la prestación de los servicios de las autoridades por medios virtuales puede ser una barrera de acceso para algunos ciudadanos, lo cierto es que la utilización de la tecnología en el sector público busca superar un obstáculo mayor, como lo es la imposibilidad de adelantar las actividades de forma presencial ante el riesgo sanitario que ello implicaría en medio de la pandemia para los usuarios y funcionarios.

6.67. Así pues, a pesar de que el uso de herramientas virtuales puede derivar, en algunos eventos, en la afectación del derecho al acceso a la administración pública, la Corte observa que el fin de la norma examinada no es suprimir la atención presencial que eventualmente garantizaría dicha prerrogativa, sino atenuar una calamidad mayor que afecta a toda la sociedad, pues, por razones sanitarias, no es posible que los usuarios y funcionarios acudan de forma ordinaria a las sedes de las entidades del Estado.

6.68. Con todo, este Tribunal llama la atención de que la habilitación de trabajo en casa lleva implícito para las autoridades el deber de garantizar el acceso a la administración pública de los usuarios, incluso cuando la totalidad de las actuaciones se desarrollen por medio de las tecnologías, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7.8. y 53 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en dichos eventos las entidades deberán *“asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos”*.

6.69. Además, la Corte resalta que a fin de evitar que la barrera implícita al uso de las tecnologías no afecte a los ciudadanos frente a la oportunidad de acceder a las actividades más importantes que adelanta el Estado en medio de la pandemia, en el artículo 3° se aclaró que:

(i) Se debe garantizar la prestación presencial de los servicios necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como los indispensables para el funcionamiento del Estado.

(ii) Si bien es posible que por razones de salud pública se suspendan ciertas actividades, las autoridades debe privilegiar la prestación presencial de los servicios: (a) esenciales, (b) necesarios para la atención de la emergencia sanitaria, y (c) mantener el aparato productivo empresarial.

6.70. Así pues, el cuestionamiento ciudadano al artículo 3° dirigido a que declare su inexequibilidad y se impida el trabajo en casa de los funcionarios y contratistas del Estado para garantizar el acceso a la administración, no está llamado a prosperar, pues la medida que contiene dicha disposición es razonable para salvaguardar la salud de los usuarios y de los trabajadores del Estado, así como para contribuir a la no expansión del coronavirus COVID-19.

6.71. En segundo lugar, este Tribunal estima imperioso precisar que la autorización a los funcionarios y contratistas del Estado para adelantar sus funciones y compromisos mediante la modalidad de trabajo en casa, no habilita a las autoridades para apartarse de las exigencias constitucionales y legales que regulan sus actividades, las cuales deben seguir cumpliendo so pena de incurrir en las responsabilidades correspondientes.

6.72. En consecuencia, cuando una actuación administrativa no pueda ser adelantada de manera razonable y adecuada por medios virtuales conforme a la normatividad vigente, la Corte estima que la administración está en la obligación de examinar si resulta pertinente suspender su trámite, como lo habilita el artículo 6° del Decreto 491 de 2020, o proseguir con el mismo de forma presencial, siempre que se adopten las medidas sanitarias pertinentes.

(...)

“- **Artículo 6°. Suspensión de términos de las actuaciones en sede administrativa**

6.142. En el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 se habilita a las autoridades para suspender los términos de días, meses y años contemplados en la ley referentes a las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa a su cargo, ya sea de manera parcial o total, sin importar si los servicios se prestan de manera presencial o virtual. La anterior medida se condiciona, así:

(i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria.

(ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

(iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.

6.143. Con todo, se aclara que la autorización de suspensión no aplica para los procedimientos relativos a la efectividad de derechos fundamentales, pero sí para: (i) el pago de sentencias judiciales, y (ii) a 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. En torno a estos, se dispone que *“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”*.

6.144. Ahora, para verificar la conformidad con la Constitución de la habilitación a las autoridades de suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa contemplada en el artículo 6°, la Corte precisa que la satisfacción de los principios superiores de celeridad y seguridad jurídica y la salvaguarda del derecho fundamental al debido proceso, implican que en las normas

generales y abstractas se fijen, de manera *ex ante*, los plazos que tendrán los operadores para adelantar las diferentes actuaciones a su cargo.

6.145. En consecuencia, las normas procedimentales deben impedir que los términos para adelantar las actuaciones puedan ser determinados, de forma *ex post*, por los operadores jurídicos, por lo que la habilitación de suspensión de términos contemplada en la norma examinada, en principio, tiene el potencial de afectar los referidos principios y, por ello, podría ser contraria a la Constitución.

6.146. Sin embargo, esta Sala advierte que, excepcionalmente, la autoridad ordenadora puede definir situaciones específicas en las cuales, a fin de satisfacer un principio constitucional, se autoriza al operador competente para que pueda suspender los plazos fijados en la ley, por ejemplo, cuando se requiera de la práctica de un conjunto de pruebas para poder adoptar una decisión conforme a derecho o exista una fuerza mayor para adelantar las diligencias.

6.147. Con todo, este Tribunal advierte que dada la eventual lesividad de dicha habilitación para los principios de celeridad y seguridad jurídica, la consagración de tal facultad debe ser excepcional y atender al principio de proporcionalidad.

6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierte que la continuación de una actuación en medio de la pandemia puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho a agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.

6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.

6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales*, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.

6.155. En segundo lugar, la Sala advierte que la suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, pues le corresponde a cada autoridad definir cómo operara, teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificar en un acto administrativo motivado.

6.156. En torno al grado de motivación exigido, este Tribunal evidencia que se exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe: (i) dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos, y (ii) las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

6.157. En tercer lugar, esta Corte advierte que la medida que autoriza la suspensión es temporal, toda vez que únicamente puede adoptarse mientras dure la emergencia sanitaria y la misma se levantará de plano al día siguiente que finalice la misma, por lo que se descarta que continúe su aplicación después de que cesen las condiciones extraordinarias que dieron lugar a su adopción.

6.158. En cuarto lugar, esta Sala observa que la medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.

6.159. Por las anteriores razones, la Corte estima que el artículo 6° es conforme a la Constitución.

6.160. Sin embargo, la Sala considera que es preciso hacer un análisis separado de los parágrafos 1° y 2° del artículo 6°, pues establecen respectivamente que la habilitación para suspender los términos es aplicable al pago de sentencias judiciales y a los Fondos de Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios que manejen recursos de la seguridad social, lo cual puede llegar a afectar los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a la seguridad social, como lo pusieron de presente algunos de los intervinientes...”

3. ACTOS REMITIDOS PARA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Personería del municipio de Beltrán expidió la Resolución PMB-300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA RESTRINGIR LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO, SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PREVENTIVAS Y TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA”, la cual se transcribe a continuación:

“El Personero Municipal de Beltrán, Cundinamarca, en uso de sus facultades legales, en especial las establecidas por las Leyes 136 de 1.994, modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 617 de 2000, La Ley 734 de 2002, la Ley 1437 de 2011 y demás normas legales concordantes vigentes y,

CONSIDERANDO:

Que la Personería Municipal de Beltrán, como parte integrante del Ministerio Público, por expreso mandato del artículo 118 de la constitución política de Colombia le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas en el municipio.

Que mediante la Directiva 006 del 10 de marzo de 2020, el Procurador General de la Nación exhortó a las entidades territoriales, empresas administradoras de planes de beneficios y a los prestadores de servicios de salud a implementar planes de preparación y respuesta ante el riesgo de introducción del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.

Que en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y una de las medidas adoptadas con el objeto de prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos fue el aislamiento social.

Que en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta días, con el fin de conjurar esta grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos y, dentro del marco de esa declaratoria.

Que el Procurador General de la Nación profirió resolución No. 128 del 16 de marzo de 2020, resolvió suspender términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación.

Que las Personerías Municipales gozan de autonomía administrativa en virtud de la ley 136 de 1994 (Art. 168), modificada por el artículo 8 de la Ley 177 de 1994), siendo su representante legal y titular el Personero Municipal, quien tiene la facultad de regular los asuntos administrativos atinentes a su despacho, respetando las disposiciones Constitucionales, legales y reglamentarias.

Que en atención a las directrices y recomendaciones emitidas por autoridades nacionales y departamentales, se suspenden actos masivos previamente programados, en el mismo sentido con el fin de contribuir con la eficacia de las medidas de contención adoptadas, se deberá restringir el acceso a Las instalaciones de la Personería Municipal por parte de los usuarios, intervinientes, sujetos procesales y demás interesados en las actuaciones disciplinarias que adelanta este órgano de control.

Que es necesario preservar el debido proceso con ocasión de la imposibilidad de acceso a la entidad por parte de los usuarios y personas interesadas en los procesos disciplinarios que cursan en la entidad, medida que tiene base en el artículo 118 del código general del proceso que señala: "En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado (...) norma aplicable por remisión de la ley disciplinaria en su artículo 21.

Que la Personería Municipal para garantizar la salud de los servidores, contratistas, comunidad de Beltrán y en general de la comunidad que nos visita, como medida preventiva y debido al número de usuarios, no se prestará servicio de atención presencial a partir del 18 de marzo de 2020.

En mérito de expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Suspender la atención al público presencial en la sede de la Personería Municipal de Beltrán, Cundinamarca, desde el dieciocho (18) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

ARTÍCULO SEGUNDO: La atención al público se realizará de manera virtual y telefónica a través del correo institucional personería@beltran-cundinamarca.gov.co teléfono móvil **301 556 9768**.

PARÁGRAFO 1: Por el término señalado, se recibirá únicamente documentación para radicación proveniente de las empresas de mensajería, la demás (sic) deberá realizarse a través del correo electrónico institucional personería@beltrancundinamarca.gov.co

PARÁGRAFO 2: Excepcionalmente la toma de declaraciones por hechos recientes para víctimas del conflicto se continuará prestando de manera presencial en la sede de la entidad. En los demás casos, tal declaración se surtirá una vez superada esta contingencia.

ARTÍCULO TERCERO: Suspender los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la Personería Municipal de Beltrán a partir de día dieciocho (18) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Para el efecto se dejarán las constancias a las que haya lugar en cada actuación disciplinaria.

ARTÍCULO CUARTO: Los lineamientos institucionales establecidos por la presente resolución serán objeto de actualizaciones o modificaciones según evolución y directivas relacionadas al COVID-19.

ARTÍCULO QUINTO: Se suspenden la participación (sic) de los servidores públicos de la Personería Municipal en reuniones, capacitaciones, comisiones que se desarrollen con más de 50 personas y con una duración superior a 45 minutos, de ser estrictamente necesaria su realización se recomienda guardar el correspondiente distanciamiento y adoptar las medidas de bioseguridad respectivas.

ARTÍCULO SEXTO: Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.”

Posteriormente la Personería Municipal de Beltrán expidió la Resolución PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 a través de la cual se “...PRORROGA LA RESTRICCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO, SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PREVENTIVAS Y TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA” en la cual se indicó:

“El Personero Municipal de Beltrán, Cundinamarca, en uso de sus facultades legales, en especial las establecidas por las Leyes 136 de 1.994, modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 617 de 2000, La Ley 734 de 2002, la Ley 1437 de 2011 y demás normas legales concordantes vigentes y,

CONSIDERANDO:

Que la Personería Municipal de Beltrán, como parte integrante del Ministerio Público, por expreso mandato del artículo 118 de la constitución política de Colombia le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas en el municipio.

Que en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y una de las medidas adoptadas con el objeto de prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos fue el aislamiento social.

Que en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta días, con el fin de conjurar esta grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos, y, dentro del marco de esa declaratoria.

Que mediante la Resolución PMB-300-16-026-2020 del 17 de marzo de 2020, este Despacho resolvió suspender la atención al público presencial en la sede de la

Personería Municipal de Beltrán, Cundinamarca, desde el dieciocho (18) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020), igualmente se adoptó la medida de suspensión de los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la entidad a partir del día dieciocho (18) de marzo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020).

Que debido a la propagación del COVID-19, mediante el Decreto 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 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando 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 de 11 de mayo de 2020.

Que la adopción de la mencionada medida impide que las personas que intervienen en las actuaciones disciplinarias (servidores públicos de la Personería Municipal de Beltrán, investigados, defensores, quejosos, etc.), acudan a las sedes de la entidad, sin que ello implique inactividad laboral, ya que los funcionarios de la Personería Municipal de Beltrán seguirán ejerciendo sus funciones a través del trabajo en casa.

Que el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 dispone que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, esto es, hasta el 30 de mayo de 2020, las autoridades administrativas, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que la suspensión de los términos de que trata la norma en mención se podrá efectuar 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.

Que es necesario preservar el debido proceso con ocasión de la imposibilidad de acceso a la entidad por parte de los usuarios y personas interesadas en los procesos disciplinarios que cursan en la entidad, medida que tiene base en el artículo 118 del Código General del Proceso que señala: "En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado (...) norma aplicable por remisión de la ley disciplinaria en su artículo 21.

Que levantar en su totalidad la suspensión de términos ordenada mediante la Resolución No. PMB-300-16-026-2020 del 17 de marzo de 2020, sin tener en consideración las circunstancias descritas implicarían (sic) vulnerar las órdenes dadas por el Gobierno Nacional de aislamiento preventivo obligatorio, poniendo en riesgo la salubridad pública, en especial de los servidores, contratistas, comunidad de Beltrán y en general de la comunidad que nos visita, como medida preventiva y debido al número de usuarios, no se prestará servicio de atención presencial, por una parte y con el fin de garantizar el debido ejercicio de la acción disciplinaria, el debido ejercicio de la acción disciplinaria, el debido proceso y el derecho de defensa.

En mérito de expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar la Suspensión de la atención al público presencial en la sede de la Personería Municipal de Beltrán, Cundinamarca, desde el primero (01) de

mayo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta y uno (31) de mayo de dos mil veinte (2020).

ARTÍCULO SEGUNDO: La atención al público se realizará de manera virtual y telefónica a través del correo institucional personería@beltran-cundinamarca.gov.co teléfono móvil **301 556 9768**.

PARÁGRAFO 1: Por el término señalado, se recibirá únicamente documentación para radicación proveniente de las empresas de mensajería, la demás (sic) deberá realizarse a través del correo electrónico institucional personería@beltran-cundinamarca.gov.co

PARÁGRAFO 2: Excepcionalmente la toma de declaraciones por hechos recientes para víctimas del conflicto se continuará prestando de manera presencial en la sede de la entidad. En los demás casos, tal declaración se surtirá una vez superada esta contingencia.

ARTÍCULO TERCERO: Prorrogar la suspensión de los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la Personería Municipal de Beltrán a partir de día primero (01) de mayo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta y uno (31) de mayo de dos mil veinte (2020). Para el efecto se dejarán las constancias a las que haya lugar en cada actuación disciplinaria.

PARÁGRAFO: La presente decisión no se aplicará para los casos relacionados con el COVID 19 o en los cuales el Personero Municipal determine, por acto especial, continuar el trámite procesal en los términos ordinarios.

ARTÍCULO CUARTO: Las directrices contenidas en la Resolución No. PMB-300-16-026-2020 del 17 de marzo de 2020, mantienen su vigencia por el mismo término señalado en el artículo de primero (sic) de la presente resolución.

ARTÍCULO QUINTO: DIVULGACIÓN. Por Secretaría háganse las publicaciones, anotaciones, constancias y librense las comunicaciones a que hubiere lugar.

ARTÍCULO SEXTO: Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.”

Finalmente, la Personería Municipal de Beltrán expidió la Resolución PMB-300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 a través de la cual se “...PRORROGA LA RESTRICCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO, SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PREVENTIVAS Y TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA” en la cual se dispuso:

“El Personero Municipal de Beltrán, Cundinamarca, en uso de sus facultades legales, en especial las establecidas por las Leyes 136 de 1.994, modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 617 de 2000, La Ley 734 de 2002, la Ley 1437 de 2011 y demás normas legales concordantes vigentes y,

CONSIDERANDO:

Que la Personería Municipal de Beltrán, como parte integrante del Ministerio Público, por expreso mandato del artículo 118 de la constitución política de Colombia le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas en el municipio.

Que mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, prorrogó la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, resolviendo además que “Dicha prórroga podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada cuando desaparezcan

las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, el término podrá prorrogarse nuevamente”.

Que en el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta días con el fin de conjurar esta grave calamidad pública e impedir la extensión de sus efectos y dentro del marco de esa declaratoria.

Que mediante la Resolución N° PMB-300-16-031-2020 del 30 de abril de 2020, este Despacho resolvió prorrogar la suspensión de la atención al público presencial en la sede de la Personería Municipal de Beltrán, Cundinamarca, desde el primero (01) de mayo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta y uno (31) de mayo de dos mil veinte (2020), igualmente adoptó la medida de prorrogar la suspensión de los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la entidad a partir del día el primero (sic) (01) de mayo de dos mil veinte (2020) hasta el treinta y uno (31) de mayo de dos mil veinte (2020).

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 749 del 28 de mayo 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” ordenando 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 (00:00 am) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que la adopción de la mencionada medida impide que las personas que intervienen las actuaciones disciplinarias (servidores públicos de la Personería Municipal de Beltrán, investigados, defensores, quejosos, etc.), acudan a la sede de la entidad de manera normal, sin que ello implique inactividad laboral, ya que los funcionarios de la Personería Municipal de Beltrán seguirán ejerciendo sus funciones.

Que el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 dispone que hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, esto es, hasta el 31 de agosto de 2020, las autoridades administrativas, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

Que la suspensión de los términos de que trata la norma en mención se podrá efectuar 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.

Que es necesario preservar el debido proceso con ocasión de la imposibilidad de acceso a la entidad por parte de los usuarios y personas interesadas en los procesos disciplinarios que cursan en la entidad, medida que tiene base en el artículo 118 del Código General del Proceso que señala: “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado (...) norma aplicable por remisión de la ley disciplinaria en su artículo 21.

Que levantar en su totalidad la suspensión de términos ordenada mediante la Resolución No. PMB-300-16-031-2020 del 30 de abril de 2020, sin tener en consideración las circunstancias descritas implicarían (sic) vulnerar las órdenes dadas por el Gobierno Nacional de aislamiento preventivo obligatorio, poniendo en riesgo la salubridad pública, en especial de los servidores, contratistas, comunidad de Beltrán y en general de la comunidad que nos visita, como medida preventiva y debido al número de usuarios, no se prestará servicio de atención presencial, por una parte y con el fin de garantizar el debido ejercicio de la acción disciplinaria, el debido ejercicio de la acción disciplinaria, el debido proceso y el derecho de defensa.

En mérito de expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Prorrogar la Suspensión de la atención al público presencial en la sede de la Personería Municipal de Beltrán, Cundinamarca, desde el primero (01) de junio de dos mil veinte (2020) hasta el primero (01) de julio de dos mil veinte (2020).

ARTÍCULO SEGUNDO: La atención al público se realizará de manera virtual y telefónica a través del correo institucional personeria@beltran-cundinamarca.gov.co teléfono móvil **301 556 9768**.

PARÁGRAFO 1: Por el término señalado, se recibirá únicamente documentación para radicación proveniente de las empresas de mensajería, la demás (sic) deberá realizarse a través del correo electrónico institucional personeria@beltran-cundinamarca.gov.co

PARÁGRAFO 2: Excepcionalmente la toma de declaraciones por hechos recientes para víctimas del conflicto se continuará prestando de manera presencial en la sede de la entidad. En los demás casos, tal declaración se surtirá una vez superada esta contingencia.

ARTÍCULO TERCERO: Prorrogar la suspensión de los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la Personería Municipal de Beltrán a partir de día primero (01) de julio de dos mil veinte (2020) hasta el primero (01) de julio de dos mil veinte (2020). Para el efecto se dejarán las constancias a las que haya lugar en cada actuación disciplinaria.

PARÁGRAFO: La presente decisión no se aplicará para los casos relacionados con el COVID 19 o en los cuales el Personero Municipal determine, por acto especial, continuar el trámite procesal en los términos ordinarios.

ARTÍCULO CUARTO: Las directrices contenidas en la Resolución No. PMB-300-16-026-2020 del 17 de marzo de 2020, mantienen su vigencia por el mismo término señalado en el artículo de primero (sic) de la presente resolución.

ARTÍCULO QUINTO: DIVULGACIÓN. Por Secretaría háganse las publicaciones, anotaciones, constancias y librense las comunicaciones a que hubiere lugar.

ARTÍCULO SEXTO: Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.”

4. TRÁMITE DE INSTANCIA

Al presente proceso se le dio el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, habida cuenta que mediante de auto del 3 de julio de 2020 el despacho de la ponente avocó conocimiento de las tres resoluciones antes mencionadas (dos de las cuales habían sido asignadas a otros despachos de la Corporación y remitidas por conexidad a este despacho⁴ y atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República⁵ como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura⁶, se dispuso **(i)** la notificación electrónica al alcalde y al personero del municipio de Beltrán así como al Ministerio Público; **(ii)** la fijación del aviso por el término de diez (10) días en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), para la intervención de las

⁴ Autos proferidos los días 16 y 17 de junio de 2020 dentro de los procesos 250002315000202002305 y 25000231500020200230600 por los magistrados Freddy Ibarra Martínez y Gloria Isabel Cáceres Martínez, respectivamente.

⁵ Decreto 457 de 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”.

⁶ Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”.

universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del municipio de Beltrán, de la personería del municipio de Beltrán y del Departamento de Cundinamarca y finalmente, **(iv)** se solicitó al personero del municipio de Beltrán los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, así como también cumplidos los términos legales, se observa que solamente intervino el Ministerio de Justicia, a través de la Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico según memorial enviado por correo electrónico el 14 de julio de 2020. El Ministerio Público no allegó concepto.

4.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho intervino a través de memorial de fecha 13 de julio de 2020 en el cual señaló que en su criterio, era el Ministerio del Interior el llamado a pronunciarse sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos dentro del estado de emergencia, teniendo en cuenta las competencias que en virtud de los artículos 18.7 y 19.5 del Decreto Ley 2893 de 2011 y del Decreto Legislativo 418 de 2020 corresponden a esa cartera ministerial.

En concordancia, resaltó que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene asignadas, conforme el Decreto 1427 de 2017, la formulación de la política pública de acceso a la justicia y reducción del problema de las drogas y del delito, la promoción y coordinación de políticas y estrategias en materia de racionalización, reforma y defensa del ordenamiento jurídico, la gestión jurídica pública del derecho, el ejercicio de la profesión de abogado, la socialización de la información jurídica, la justicia transicional y restaurativa, el acceso a la justicia formal y a la alternativa y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada.

Por lo anterior y destacando que la restricción de la atención al público en forma presencial así como la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias en el municipio de Beltrán no se relacionan con temas del sector justicia en particular, sostuvo que el Ministerio de Justicia se abstendría de intervenir dentro del proceso.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer del presente asunto.

En concordancia y conforme lo previsto en el párrafo del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (adicionado por la Ley 2080 de 2021), corresponde a la Subsección proferir la sentencia.

2. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

2.1. Se determinará si se cumplen los requisitos para que esta corporación revise, a través del presente medio de control, la legalidad de las Resoluciones PMB 300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020, PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 a través de los cuales la Personería municipal de Beltrán suspendió la atención presencial en la sede de la Personería así como los términos en todas las actuaciones de carácter disciplinario por el período comprendido entre el 18 de marzo de 2020 y el 1 de julio de 2020.

2.2. Una vez resuelto el primer punto, se analizará si los actos objeto de estudio **(i)** tienen conexidad con los motivos que dieron lugar la declaratoria del estado de excepción y con el decreto legislativo que lo desarrolla y **(ii)** si consultan los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad que se predicen de las medidas que se adopten en estado de excepción.

3. TESIS DE LA SALA

La Sala considera que la Resolución PMB-300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020 no es susceptible de revisión a través del control inmediato de legalidad, habida cuenta que pese a tratarse de una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa, no desarrolla un decreto legislativo.

De otra parte, se estima que el control inmediato de legalidad respecto de las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB-300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 resulta procedente habida cuenta que se trata de actos de carácter general expedidos en ejercicio de la función administrativa por el personero del municipio de Beltrán, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, el cual fue expedido por el Presidente de la República en el marco de un estado de excepción, como lo es, la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

Así mismo, al realizar el estudio material de las resoluciones objeto de control, se concluye que guardan conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, así como también, se encuentran conformes con las facultades que el Decreto Legislativo 491 de 28 de 2020 otorgó a las autoridades territoriales para establecer la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y adoptan medidas necesarias y proporcionales.

Sin embargo, como quiera que las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB-300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 no tuvieron en cuenta la excepción contenida en el parágrafo 3º del artículo 6º del Decreto legislativo 491 d 28 de marzo de 2020, se condiciona su validez en el sentido de entender que la suspensión de términos para procedimientos disciplinarios, no se aplica cuando se pretenda la efectividad de derechos fundamentales.

4. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁷ y en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011⁸, 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, están sujetas al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado si se trata de autoridades nacionales o del Tribunal Administrativo del lugar donde se expida el acto.

De ahí que los requisitos de procedencia de este control inmediato se circunscriben a: **(i)** medidas de carácter general, **(ii)** que las expidan autoridades del orden nacional y territorial en ejercicio de la función administrativa y **(iii)** desarrolle un decreto legislativo dictado con ocasión de un estado de excepción.

Adicionalmente el Consejo de Estado, atendiendo lo señalado en pronunciamientos anteriores, en sentencia de 11 de mayo de 2020, compiló las características de este medio de control, en los siguientes términos:

“1. **Es un verdadero proceso judicial**, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. **Es automático e inmediato**, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen 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.

4. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto 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, podría pensarse que 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 confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

⁷ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

⁸ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que **el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso**. De modo 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**.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”⁹ (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Bajo esos parámetros, la Sala analizará las Resoluciones PMB 300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020, PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 proferidas por la Personería municipal de Beltrán, examinando si cumple los requisitos de procedencia. Acreditado su cumplimiento, se procederá al análisis material del acto, verificando su conexidad con el decreto legislativo que desarrolla y la necesidad y proporcionalidad de las medidas que en él se adoptaron, no sin antes advertir que tal y como lo ha sostuvo el H. Consejo de Estado en la sentencia referida, la decisión que se profiere dentro del control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, lo que implica que es posible impugnar la legalidad del decreto con posterioridad, siempre que se invoquen fundamentos normativos diferentes a los estudiados en la sentencia.

5. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO

Así las cosas y previo al análisis de fondo de los actos sometidos a control, la Sala considera necesario establecer si estos cumplen con las condiciones que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen para este tipo de control, esto es, **(i)** si se trata de medidas de carácter general, **(ii)** expedidas en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** que desarrollen un decreto legislativo dictado por el presidente de la República con ocasión de un estado de excepción y que **(iv)** haya sido expedido por una entidad territorial, veamos:

(i) En cuanto al primer requisito es evidente que se trata de una **medida de carácter general**, como quiera que los actos administrativos remitidos para control contienen una orden abstracta e impersonal expedida por el Personero del municipio de Beltrán, pues a través de ellos se suspende la atención presencial en

⁹ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

la sede de la personería, se fijan los canales de atención y se suspenden los términos procesales en las actuaciones de carácter disciplinario por el período comprendido entre el 18 de marzo y el 1 de julio de 2020.

(ii) Frente a la segunda condición, es decir, que los actos hayan sido proferidos en **ejercicio de la función administrativa**, encontramos que las Resoluciones PMB 300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020, PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 cumplen con esa condición, habida cuenta que fueron expedidas por el personero del municipio de Beltrán a quien corresponde según los artículos 178¹⁰ y 181¹¹ de la Ley 136 de 1994, el ejercicio de la función disciplinaria “acogiéndose a los procedimientos establecidos para tal fin por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las investigaciones”, funciones que se consideran ejercicio de la función administrativa según el artículo 190 de esta misma disposición¹².

(iii) En tercer lugar y frente a que los actos administrativos sometidos a control **desarrollen un decreto legislativo**, es de resaltar que el primero de los actos sometidos a control, esto es, la Resolución PMB 300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020, pese a aludir entre sus considerandos el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020¹³, no invoca en forma expresa ningún decreto legislativo expedido en vigencia del estado de emergencia declarado en dicho decreto ni ejerce una facultad excepcional contenida en este tipo de disposiciones.

En efecto, de la revisión de la motivación expuesta por la personería municipal en la resolución que las normas que se invocan como sustento para la suspensión de la atención presencial así como de los términos de las actuaciones disciplinarias son la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Resolución 128 del 16 de marzo de 2020 -a través de la cual el Procurador General de la Nación suspendió los términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Procuraduría General de la Nación- y el artículo 118 del Código General del Proceso.

¹⁰ **Ley 136 de 1994, artículo 178. Funciones.** “El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes: (...) 4. 4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos para tal fin por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.

¹¹ **Ley 136 de 1994, artículo 181. Facultades de los personeros.** “Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su dependencia, señalar es funciones especiales y fijarle emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.”

¹² **Ley 136 de 1994, artículo 190. Dirección administrativa.** “Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales como superiores de los correspondientes servicios municipales. También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados; reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno **y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.**”

¹³ Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”

Aunado a lo anterior, es de resaltar que para la fecha en que fue expedido, aún no se había expedido el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 en el cual se facultó a los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público incluyendo los órganos de control a suspender la prestación del servicio presencial al público y los términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

En ese orden, colige la Sala que el personero municipal de Beltrán no ejerció alguna potestad conferida en algún decreto legislativo al momento de expedir la Resolución PMB 300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020, razón por la que se declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto de este acto.

De otra parte y respecto de las Resoluciones PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020, constata la Sala que estas fueron expedidas con posterioridad a la expedición del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, expresamente invocan como fundamento normativo este decreto legislativo y ejercen las potestades extraordinarias en él previstas, motivo por el que se considera que estos actos si resultan susceptibles de estudio a través de este medio de control.

(iv) Finalmente y respecto al requisito de que los actos administrativos objeto de control hayan sido expedidos por una entidad territorial, estima la Sala que las Resoluciones PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 emitidas por el Personero municipal de Beltrán cumplen con este requisito como quiera que **(a)** las personerías distritales y municipales carecen de personería conforme lo previsto en el artículo 168 de la Ley 136 de 1994¹⁴ y **(b)** frente a su ubicación en la organización administrativa, se ha considerado que hacen parte del municipio¹⁵, razón por la que es claro que no se trata de una persona jurídica distinta al municipio de Beltrán-el cual es una entidad territorial conforme lo previsto en el artículo 286 de la Constitución Política¹⁶.

Bajo estos presupuestos, se considera que las Resoluciones PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 emitidas por el Personero municipal de Beltrán cumplen con los requisitos de procedencia para que este tribunal estudie su legalidad a través del presente control inmediato.

6. ESTUDIO MATERIAL DEL ACTO REMITIDO PARA CONTROL

Para desarrollar este punto, atendiendo lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de 11 de mayo de 2020¹⁷, la Sala analizará la competencia para la

¹⁴ Ley 136 de 1994, artículo 168. "Las personerías del Distrito Capital, Distritales y Municipales, cuentan con autonomía presupuestal y administrativa." (...)

¹⁵ C. E. Sec. Quinta, Sent. 11001-03-15-000-2018-01124-00(AC), jul. 5/2018, M. P. Rocío Araujo Oñate. En esta sentencia afirmó el alto tribunal: "Al respecto advierte la Sala, que las personerías son órganos de control administrativo y cuentan con autonomía administrativa y presupuestal, no obstante, no tienen personería jurídica para actuar por sí solas, por tanto, para ser demandadas se requiere la vinculación de la persona jurídica de la cual hacen parte, en este caso del municipio de Campoalegre, Huila, lo cual no significa que se esté demandando a dos personas jurídicas, toda vez que la Personería forma parte de la estructura orgánica del municipio."

¹⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 286. "Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas."

¹⁷ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

expedición del acto, la relación de conexidad entre las Resoluciones PMB 300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la proporcionalidad y necesidad de las medidas adoptadas.

Así las cosas, se recuerda que mediante el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en atención al **(i)** escalonamiento de la pandemia COVID-19 que constituye una grave amenaza a la salud pública, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional y a **(ii)** la insuficiencia de las atribuciones ordinarias conferidas a las autoridades estatales para conjurar esta amenaza.

En desarrollo de esta disposición, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Como fundamento, indicó que atendiendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptada por el Presidente de la República para conjurar la emergencia sanitaria generada por el nuevo coronavirus COVID-19, era necesario que las entidades y organismos del Estado, con el fin de prevenir la propagación de la pandemia entre los servidores públicos y ciudadanos, flexibilizaran la prestación del servicio presencial e implementaran canales de atención a través de medios digitales y promovieran el uso de la tecnología, sin embargo, ante las limitaciones de las entidades, especialmente las del nivel territorial para garantizar a todos sus servidores las herramientas e infraestructura tecnológica necesarias para llevar a cabo sus funciones mediante el trabajo en casa, era oportuna la ampliación o suspensión de términos, siempre y cuando no se afectaran derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

En consecuencia, el decreto amplió los términos para resolver peticiones, contenidos en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011, en el sentido de indicar que las entidades contaban con 30 días para contestar peticiones no sometidas a término especial, 20 días para responder solicitudes de documentos o información y 35 días para absolver consultas (art. 5).

Así mismo, facultó a 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, para que mediante acto administrativo y en forma temporal – esto es por el tiempo de duración de la emergencia sanitaria – suspendieran de manera total o parcial, los términos y trámites de las actuaciones administrativas o

jurisdiccionales incluidos los de caducidad, prescripción y firmeza de los actos (art. 6).

Como limitante a esas disposiciones indicó que las mismas no aplicaban a las peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Con base en este decreto, el personero municipal de Beltrán expidió las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB-300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 por medio de las cuales **(i)** suspende la atención presencial al público en la personería por el período comprendido entre el 1 de mayo y el 1 de julio de 2020, **(ii)** dispone como canales de atención el correo electrónico personeria@beltran-cundinamarca.gov.co y un número telefónico, **(iii)** suspende los términos procesales en las actuaciones disciplinarias por el mismo lapso antes mencionado y **(iv)** limita la participación de los servidores públicos de la Personería en reuniones, capacitaciones y comisiones que se desarrollen con más de 50 personas y con una duración superior a 45 minutos.

6.1. Bajo esos parámetros, la Sala advierte en primer lugar, que las resoluciones expedidas por la personería municipal, guardan **conexidad** con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, como quiera que el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, prevé en su artículo 3º que para evitar el contacto entre las personas y en consecuencia los posibles contagios, las autoridades deberán velar por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad del trabajo en casa, dando a conocer los canales oficiales de comunicación mediante los cuales prestan el servicio.

Dicho decreto faculta a su vez las autoridades administrativas a suspender las actuaciones administrativas, pues así se evidencia de lo señalado en el artículo 6º que al respecto señaló que “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”.

En ese orden, resulta claro que los actos administrativos objeto de control -esto es, las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB-300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020- desarrollan las facultades expresamente previstas en el decreto legislativo previamente citado, habida cuenta que en ellos se establecen canales electrónicos para la prestación de los servicios a cargo de la Personería y se suspenden los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la entidad, con lo que se evita la propagación del virus y se acatan las medidas de aislamiento preventivo que para la fecha, se encontraban vigentes en el territorio nacional.

Ahora bien, es pertinente resaltar que de la lectura de las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB-300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020, no se advierte la realización de excepción alguna en relación con su aplicación, es decir, que nada dijo acerca de la excepción prevista en el párrafo 3º del artículo 6º del Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, consistente

en que la suspensión de términos y actuaciones administrativas no tiene lugar cuando se busque la efectividad de derechos fundamentales.

Sin embargo, atendiendo a los principios “del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho” que ha analizado el H. Consejo de Estado al estudiar la legalidad de normas expedidas por autoridades del orden nacional en desarrollo de decretos legislativos dictados durante un estado de excepción¹⁸ –control inmediato de legalidad–, la Sala considera que es posible declarar que los actos administrativos son legales bajo el entendido que las medidas adoptadas por la Personería municipal de Beltrán, no aplican a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

6.2. Por otra parte, frente a la **proporcionalidad** de la medida, conviene señalar que la Corte Constitucional en sentencia de C-723 de 25 de noviembre de 2015, señaló que en tratándose de decretos legislativos el estudio de proporcionalidad comprende dos análisis, el primero consistente “en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar” y el segundo concerniente a verificar “que no existe una restricción innecesaria de los derechos¹⁹.”

Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Sala que la medida relacionada con la suspensión de la atención presencial al público y de los términos en materia disciplinaria es proporcional a la gravedad de los hechos que buscaba conjurar, habida cuenta que ante la emergencia sanitaria originada por la pandemia, era oportuno tomar medidas que propiciarían el distanciamiento social, pues así se limitaba la posibilidad de propagación del COVID-19.

6.3. En tercer lugar y en punto de la **necesidad**, es claro que la medida adoptada por el personero municipal de Beltrán tiene esa característica, como quiera que ante la emergencia sanitaria originada por el COVID-19, era imperioso suspender la atención presencial en la sede de la personería y los términos de los procesos disciplinarios, pues de esa forma se evita la propagación del virus, se protege la salud de servidores públicos adscritos a la personería y la ciudadanía y se garantiza el ejercicio de los derechos de defensa y debido proceso de las personas que se encuentran bajo investigación disciplinaria -los cuales podrían verse limitados en atención a las medidas de aislamiento obligatorio adoptadas por el Gobierno

¹⁸ C.E., Sala Plena. Sent. 2009-00305 (CA), jun. 16/2009. M.P. Enrique Gil Botero

¹⁹ “El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, “[e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)”

Nacional en los Decretos 593 de 24 de abril de 2020²⁰, 636 de 6 de mayo de 2020²¹, 689 de 22 de mayo de 2020²² y 749 de 28 de mayo de 2020²³.

6. 4. Finalmente y frente a la **temporalidad de las medidas adoptadas**, habrá de señalarse que las resoluciones bajo estudio se encuentran acordes al Decreto 491 de 2020, como quiera que el personero municipal de Beltrán estableció que la suspensión en la atención presencial y en los términos de los procesos disciplinarios solo estaría vigente por el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2020 y el 1 de julio de 2020, de lo que se concluye a su vez que también tiene en cuenta la vigencia temporal de esa atribución, que no es otra que el tiempo de duración de la emergencia sanitaria - esto es, hasta el día 28 de febrero de 2021²⁴.

7. CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas en precedencia, la sala encuentra que las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA RESTRICCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO, SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PREVENTIVAS Y TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA" están acordes con el ordenamiento jurídico porque tiene conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, consultan el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, bajo el entendido que la medida de suspensión de procedimientos disciplinarios no se aplica cuando se pretenda la efectividad de derechos fundamentales y adopta medidas necesarias y proporcionales.

Por lo expuesto en precedencia, la Subsección "E" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de la Resolución PMB-300-16-026-2020 de 17 de marzo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA RESTRINGIR LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO, SE SUSPENDEN

²⁰ **Decreto 593 de 24 de abril de 2020. Artículo 1. 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."

²¹ **Decreto 636 de 6 de mayo de 2020. Artículo 1. 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 de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

²² **Decreto 689 de 22 de mayo de 2020. Artículo 1. Prórroga.** "Prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo 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" hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020."

²³ **Decreto 749 de 28 de mayo de 2020. Artículo 1. 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

²⁴ Según lo previsto en la Resolución 2230 de 27 de noviembre de 2020, en la cual se prorrogó la emergencia sanitaria, declarada mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 y prorrogada a su vez mediante Resoluciones 844 de 26 de mayo de 2020 y 1462 de 25 de agosto de 2020.

TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PREVENTIVAS Y TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA” proferido por el Personero municipal de Beltrán.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad de las Resoluciones PMB-300-16-031-2020 de 30 de abril de 2020 y PMB 300-16-033-2020 de 29 de mayo de 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA RESTRICCIÓN DE LA ATENCIÓN PRESENCIAL AL PÚBLICO, SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES DISCIPLINARIAS Y SE ESTABLECEN MEDIDAS PREVENTIVAS Y TRANSITORIAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA” expedidas por el Personero municipal de Beltrán, bajo el entendido que la medida de suspensión de procedimientos y trámites tributarios no se aplica cuando se pretenda la efectividad de derechos fundamentales, por las razones expuestas en esta sentencia.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión al alcalde del municipio de Beltrán, al personero del municipio de Beltrán y al Ministerio Público designado a este despacho, a través de mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

CUARTO: PUBLICAR la sentencia a través de la secretaría de la subsección, en la página web de la rama judicial, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
MAGISTRADA



RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
MAGISTRADO

JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
MAGISTRADO