



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

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

SENTENCIA No. 063

Magistrada Ponente: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-01051-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE CAJICÁ – SECRETARÍA DE HACIENDA
ACTO:	RESOLUCIÓN No. 101 DE 30 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	DECLARA AJUSTADO A LA LEGALIDAD

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.

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. 5)

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"

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).

Dichos artículos (esto es, los artículos 3º y 6º) 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”*.

6.55. Al respecto, es pertinente mencionar que en el artículo 6º 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.

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.

6.58. 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 advierta 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 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 llegar a 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. ACTO REMITIDO PARA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Secretaría de Hacienda del municipio de Cajicá expidió la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se suspenden los términos procesales y demás actuaciones realizadas en la Secretaría de Hacienda de Cajicá”, la cual se transcribe a continuación:

“LA DIRECTORA DE RENTAS Y JURISDICCIÓN COACTIVA DE CAJICÁ (sic)

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el Decreto No 17 de 2007, Decreto Municipal 017 del 15 de febrero de 2007, y Decretos Municipales 090 y 091 del 23 de noviembre de 2016 y Decretos Municipales 122 y 126 de 2017 y

CONSIDERANDO QUE,

1. Es de público conocimiento que el país entro en emergencia sanitaria debido a la Pandemia de Coronavirus, cuyo origen fue la nación de China, pero se ha expandido por 183 países, incluida Colombia, con un contagio nacional de 277 personas y 3 fallecidas a la fecha presente.

2. Debido a la Pandemia el Gobierno Colombiano, actuando con base en las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución Nacional, declaró el estado de emergencia económica, social o ecológica, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

3. Con base en estas facultades, el Presidente de la República expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.”

4. Mediante la anterior norma el Gobernador de Cundinamarca impartió diferentes instrucciones para hacer frente a la pandemia, entre ellas la de declarar la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, acto administrativo en el cual se impartieron instrucciones para el manejo de la misma.

5. En este marco de emergencia nacional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales expidió varias normas con el fin de posponer el calendario tributario del año 2020, con el fin de que los contribuyentes y obligados puedan cumplir sus obligaciones formales y sustanciales en nuevas fechas, una vez calculada la superación de la emergencia sanitaria, así como la suspensión de términos dadas por la rama judicial en aras de brindar seguridad y garantizar el debido proceso en cada expediente y proceso llevado a cabo de su competencia.

6. La Secretaria de Hacienda del municipio de Cajicá, con el fin de ser coherentes con las medidas tomadas por la Nación, el Departamento y el Municipio, considera que existe una causal de fuerza mayor o caso fortuito que obliga a posponer las actuaciones que ejercen dentro de la dependencia los funcionarios, sus asesores y los profesionales encargados del área de fiscalización y cobro, ya que no han podido disponer de los elementos y expedientes sujetos a reserva y que deben permanecer en las instalaciones de la Alcaldía, por cuanto han debido cumplir las normas de toque de queda y aislamiento en sus hogares, sin poder asistir a sus oficinas y el domicilio de sus clientes normalmente, razón por la cual, la suscrita Secretaria de Hacienda del municipio de Cajicá, Departamento de Cundinamarca.

7. En este marco legal, también expidió el Decreto Legislativo No. 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, Social y Ecológica”, el Presidente de la República autorizó en el artículo 5 ampliar términos para responder derechos de petición, y en el artículo 6 suspender los términos de las actuaciones administrativas que estén adelantando en forma parcial o total, en algunas actuaciones o en todas, de acuerdo al criterio de la autoridad correspondiente.

RESUELVE

Artículo Primero: **SUSPENDER** entre el 31 de marzo y el 13 de abril de 2020, inclusive, los términos procesales de las investigaciones que está adelantando la Secretaría de Hacienda de Cajicá, lo cual incluye respuesta a requerimientos ordinarios de información, plazos internos para hacer visitas de inspección tributaria, términos para expedir actos administrativos y sancionatorios, entre otros relacionados con la función tributaria del área de Rentas.

Atentamente,

LEONARDO FABIÁN CUERVO LAMPREA
Secretario de Hacienda”

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 27 de abril de 2020 el despacho de la ponente avocó su conocimiento y atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República⁴ como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura⁵, se dispuso **(i)** la notificación electrónica al alcalde del municipio de Cajicá y 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 universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del municipio de Cajicá y del Departamento de Cundinamarca y finalmente, **(iv)** se solicitó al alcalde del municipio de Cajicá 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 alcalde de Cajicá, a través de escrito enviado por correo electrónico el 13 de mayo de 2020. El Ministerio Público no allegó concepto.

4.1. Intervención del alcalde del municipio de Cajicá

Aseguró que la actuación de la Secretaría de Hacienda de ese municipio se encuentra acorde con el debido proceso y el acceso a la información, así como también, a los principios rectores en materia tributaria de equidad e igualdad, como quiera que ante la ausencia de norma que habilitara al alcalde la suspensión de términos en materia tributaria, se acudió a la remisión de normas generales contenida en el artículo 713 del Acuerdo 05 de 2018 –Estatuto Tributario de Cajicá– así como también, a la facultad que permite a las entidades territoriales adoptar normas tributarias nacionales –art. 66, Ley 383/1997 y art. 59, Ley 788/2002– para “disponer la suspensión de términos en los procesos administrativos en curso” contenida en el numeral 18 del artículo 6 del Decreto ley 4048 de 22 de octubre de 2008 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”.

De igual forma sostuvo que la competencia de cobro coactivo, está en cabeza de la Secretaría de Hacienda de Cajicá, de acuerdo con lo señalado en el Decreto Municipal 122 del 11 de diciembre de 2017.

4.2. Antecedentes administrativos

Encontrándose el asunto para fallo, el Director Jurídico del municipio de Cajicá remitió los antecedentes administrativos de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, consistentes en:

⁴ 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”.

⁵ 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”.

- Acuerdo 017 “POR EL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL RÉGIMEN TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el Concejo municipal de Cajicá.
- Decreto 090 de 23 de noviembre de 2016 “Por medio del cual se establece y adopta la estructura administrativa de la administración municipal de Cajicá nivel central — Alcaldía, la organización interna y funcional de sus dependencias y se dictan otras disposiciones” expedido por el alcalde del municipio de Cajicá.
- Decreto 091 de 29 de noviembre de 2016 “Por medio del cual se determina y adopta la estructura de empleos de la Administración Municipal de Cajicá, Cundinamarca – Nivel Central”, expedido por el alcalde del municipio de Cajicá.
- Decreto 122 de 11 de diciembre de 2017 “POR EL CUAL SE EFECTÚA UNA DELEGACIÓN PARA LA FUNCIÓN DE COBRO COACTIVO”, expedido por el alcalde del municipio de Cajicá.
- Decreto 126 de 13 de diciembre de 2017 “POR EL CUAL SE ADOPTA EL MANUAL DE COBRO DE CARTERA POR JURISDICCIÓN COACTIVA DEL MUNICIPIO DE CAJICÁ – CUNDINAMARCA”, expedido por el alcalde del municipio de Cajicá.

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. CUESTIÓN PREVIA

Previo a abordar el problema jurídico, advierte la Sala tras la revisión de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, que el Secretario de Hacienda de Cajicá incurrió en numerosos errores formales en su expedición, como quiera que **(i)** en el encabezado cita como la autoridad que expide el acto a la Directora de Rentas y Jurisdicción Coactiva de Cajicá e invoca las facultades a ella conferidas y **(ii)** no ordena su publicación.

Empero, esta Corporación considera que resulta procedente abordar el análisis de fondo del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad habida cuenta que los yerros advertidos no son de naturaleza sustancial⁶, pues el acto fue

⁶ C.E. Sec. Segunda. Sent. 11001-03-25-000-2016-00019-00, mar. 23/2017. M. P. Gabriel Valbuena Hernández. Sobre la distinción entre vicios formales sustanciales y no sustanciales, indicó el alto tribunal: “...Al tratarse de un vicio de forma se debe tener en cuenta el criterio fijado por la jurisprudencia que apunta a establecer qué tipo de vicios formales tienen la

expedido por la autoridad competente (habida cuenta que el Secretario de Hacienda del municipio de Cajicá tenía la competencia para la expedición del acto en atención a que conforme el artículo 411 del Acuerdo 05 de 23 de julio de 2018 del Concejo municipal de Cajicá⁷ -Estatuto de Rentas municipal-, está facultado para expedir los actos que corresponden a la Secretaría de Hacienda, dependencia que como se advirtió, tiene como propósito según el artículo 114 del Decreto 090 de 23 de noviembre de 2019⁸ “dirigir la planificación, desarrollo, control y evaluación de la política y planes relacionados con la hacienda pública del municipio, a fin de asegurar la financiación y ejecución del plan de desarrollo, de los programas y proyectos de inversión pública de planes sectoriales; así como de los gastos de funcionamiento de la entidad, el cumplimiento de pago de la deuda pública y demás obligaciones del municipio y la respectiva rendición de cuentas.”) y el requisito de publicidad no afecta la validez sino la oponibilidad de la Resolución.

3. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

3.1. Se determinará si se cumplen los requisitos para que esta corporación revise, a través del presente medio de control, la legalidad de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, por el cual la Secretaría de Hacienda del municipio de Cajicá suspendió los términos de las investigaciones que estaba adelantando, incluyendo la respuesta a requerimientos ordinarios de información, los plazos internos para hacer visitas de inspección tributaria, los términos para expedir los actos administrativos y sancionatorios, relacionados con la función tributaria del área de Rentas.

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

4. TESIS DE LA SALA

La sala considera que el acto remitido es objeto de revisión mediante el control inmediato de legalidad, habida cuenta que se trata de una medida de carácter general expedida en ejercicio de la función administrativa por el secretario de hacienda del municipio de Cajicá, en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, el cual fue expedido por el Presidente de la República en el

entidad de comprometer la validez del acto administrativo. Al respecto se ha podido establecer que **existen formalidades sustanciales y no sustanciales, siendo las primeras aquellas con la capacidad de enervar la presunción de legalidad que se predica de los actos administrativos. Estas formalidades se caracterizan por ser mecanismos que garantizan los derechos de los afectados y aseguran que la decisión adoptada se de en un sentido y no en otro.**

⁷ Acuerdo 05 de 2018 del Concejo Municipal de Cajicá. Artículo 411.- Competencias para el ejercicio de las funciones. Son competentes para proferir las actuaciones de la Secretaría de Hacienda, el Secretario de Hacienda y el Director de Rentas y Jurisdicción Coactiva o las dependencias que la estructura orgánica interna de la Alcaldía Municipal disponga para efectos tributarios.

⁸ Decreto 090 de 23 de noviembre de 2019 del Alcalde Municipal de Cajicá. Artículo 114. De la misión y propósito de la Secretaría de Hacienda. “La misión de la Secretaría de Hacienda es la formulación de la política y plan integral de hacienda pública municipal en materia fiscal, financiera, rentas, fiscalización y jurisdicción coactiva. Su propósito general es dirigir la planificación, desarrollo y evaluación de la política y planes relacionados con la hacienda pública del municipio, a fin de asegurar la financiación y ejecución del plan de desarrollo, de los programas y proyectos de inversión pública de planes sectoriales, así como de los gastos de funcionamiento de la entidad, el cumplimiento de pago de la deuda pública y demás obligaciones del municipio y la respectiva rendición de cuentas.”

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 la resolución objeto de control, se concluye que guarda conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se encuentra conforme 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, proporcionales y temporales.

Sin embargo, como quiera que la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 no tuvo en cuenta la excepción contenida en el párrafo 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 tributarios, no se aplica cuando se pretenda la efectividad de derechos fundamentales.

5. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁹ y en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹⁰, 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

⁹ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

¹⁰ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

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.

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.”¹¹ (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Bajo esos parámetros, la Sala analizará la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 expedida por el Secretario de Hacienda de Cajicá, 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

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

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.

6. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO

Así las cosas y previo al análisis de fondo de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, la Sala considera necesario establecer si ese acto cumple 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 una medida de carácter general, **(ii)** expedida en ejercicio de la función administrativa, **(iii)** que desarrolle 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 el acto remitido para control es una orden abstracta e impersonal expedida por el Secretario de Hacienda del municipio de Cajicá. En efecto, el acto sometido a control suspende términos para realizar funciones tributarias en el área de rentas, relacionadas con investigaciones, visitas, respuestas a requerimientos ordinarios de información y expedición actos administrativos.

(ii) Frente a la segunda condición, es decir, que el acto haya sido proferido en ejercicio de la función administrativa, encontramos que la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 fue expedida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Cajicá, dependencia que de acuerdo con lo señalado en el Decreto 090 de 23 de noviembre de 2016¹², hace parte de la estructura interna del municipio (art. 115) y tiene como propósito “dirigir la planificación, desarrollo, control y evaluación de la política y planes relacionados con la hacienda pública del municipio, a fin de asegurar la financiación y ejecución del plan de desarrollo, de los programas y proyectos de inversión pública de planes sectoriales; así como de los gastos de funcionamiento de la entidad, el cumplimiento de pago de la deuda pública y demás obligaciones del municipio y la respectiva rendición de cuentas.” (art. 114).

Luego entonces, teniendo en cuenta que la **función administrativa** puede definirse como “...aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley...con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución”¹³, considera la Sala que el acto remitido para control cumple con esa condición, habida cuenta que fue expedido por el Secretario de Hacienda de Cajicá -quien también ejerce dirección administrativa en el municipio según lo previsto en el artículo 190 de la Ley 136 de

¹² “Por medio del cual se establece y adopta la estructura administrativa de la administración municipal de Cajicá nivel central — Alcaldía, la organización interna y funcional de sus dependencias y se dictan otras disposiciones”

¹³ C. E. S. de Consulta, Concepto 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416), jul. 30/2019. M. P. Germán Bula Escobar.

1994¹⁴- y en cumplimiento de la función expresamente asignada a él por el decreto municipal antes referido.

(iii) En tercer lugar, el acto administrativo general expedido por la Secretaría de Hacienda de Cajicá desarrolla un decreto legislativo, pues como se indicó en precedencia, la orden de suspender actuaciones administrativas, en este caso relacionadas con funciones tributarias, tuvo como sustento el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 y expresamente ejerce las facultades extraordinarias en él conferidas.

(iv) Finalmente y respecto al requisito de que el acto administrativo objeto de control haya sido expedido por una entidad territorial, estima la Sala que la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 emitida por el Secretario municipal de Cajicá cumple con este requisito como quiera que (a) los municipios son entidades territoriales conforme lo previsto en el artículo 286 de la Constitución Política¹⁵, (b) el jefe de la administración municipal y representante legal del municipio es el alcalde, según el artículo 314 de la Constitución Política¹⁶ y (c) las funciones asignadas al alcalde pueden ser delegadas a los secretarios de la alcaldía acorde con las previsiones del artículo 92 de Ley 1551 de 2012.¹⁷

Bajo estos presupuestos y en la medida en que a través de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 la Secretaría de Hacienda del municipio de Cajicá suspendió los términos procesales de las investigaciones que adelanta, incluyendo las respuestas a los requerimientos ordinarios de información, los plazos internos para hacer visitas de inspección tributaria y los términos para expedir actos administrativos y sancionatorios, se considera que se cumple con los requisitos de procedencia para que este tribunal estudie su legalidad a través del presente control inmediato.

7. 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 2020¹⁸, la Sala analizará la competencia para la expedición del acto, la relación de conexidad entre la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la proporcionalidad, necesidad y temporalidad de las medidas adoptadas. Finalmente, determinará si prima facie, se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico ordinario que regula la declaratoria de urgencia manifiesta.

¹⁴ 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.

¹⁵ **Constitución Política de Colombia, artículo 286.** “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.”

¹⁶ **Constitución Política de Colombia, artículo 314.** “En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.”

¹⁷ **Ley 1552 de 2012, artículo 92. Delegación de funciones.** “El Alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.”

¹⁸ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M .P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

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 Secretario de Hacienda de Cajicá expidió la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, mediante la cual suspendió desde el 31 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, los términos procesales de las investigaciones adelantadas por esa secretaría, entre ellas la respuesta a requerimientos ordinarios de información, los plazos internos para hacer visitas de inspección tributaria, los términos para expedir actos administrativos y las actividades relacionadas con la función tributaria del área de rentas.

7.1. Bajo esos parámetros, se establece en primer lugar que la resolución expedida por el municipio, guarda **conexidad** con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, como quiera que la suspensión de términos de las actuaciones relacionadas con la función tributaria en la Secretaría de Hacienda de Cajicá tiene como propósito la mitigación del nivel de contagio de la pandemia y la protección de la salud de servidores públicos y la ciudadanía.

De igual forma, el acto objeto de control consulta el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, toda vez que en este se faculta a 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”. Adicionalmente, al estimarse esa medida para el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 13 de abril de 2020, se concluye que también tiene en cuenta la vigencia temporal de esa atribución, que no es otra que el tiempo de duración de la emergencia sanitaria, pues así lo advierte la disposición en cita.

Ahora bien, frente a la restricción de preceptos de índole constitucional, de la lectura de la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020, se observa que la misma no realizó ninguna excepción en relación con su aplicación, pues nada dijo acerca de 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 excepción¹⁹ –control inmediato de legalidad–, la Sala considera que es posible declarar que el acto administrativo es legal bajo el entendido que la medida adoptada por la Secretaría de Hacienda del municipio de Cajicá, no aplica a las actuaciones administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

¹⁹ C.E., Sala Plena. Sent. 2009-00305 (CA), jun. 16/2009. M.P. Enrique Gil Botero

7.2. Por otra parte, en punto de la **necesidad** es claro que la medida adoptada por el Secretario de Hacienda del municipio de Cajicá tiene esa característica, como quiera que ante la emergencia sanitaria originada por el COVID-19, era imperiosa la suspensión de trámites o procedimientos administrativos en materia tributaria, pues de esa forma se garantiza a los usuarios el ejercicio de sus derechos fundamentales de defensa y contradicción, los cuales podían verse menoscabados por las medidas de aislamiento preventivo que se adoptaron a nivel nacional y local.

7.3. En tercer lugar, 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 derechos²⁰.”

Teniendo en cuenta lo anterior, considera la Sala que la medida relacionada con la suspensión de términos en materia tributaria 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 protegieran la salud de los servidores públicos y los ciudadanos, pues así se limitaba la posibilidad de propagación del COVID-19.

7. 4. Finalmente, respecto 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 Secretario de Hacienda del municipio de Cajicá estableció que la suspensión en los términos procesales de las investigaciones que se adelantan solo estaría vigente por el periodo comprendido entre el 31 de marzo y el 13 de abril 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 2021²¹.

8. CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas en precedencia, la sala encuentra que la Resolución No. 101 de 30 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se suspenden los términos procesales y demás actuaciones realizadas en la Secretaría de Hacienda de Cajicá”

²⁰ “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. (...)”

²¹ 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.

