

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN "D"



Bogotá, D. C., once (11) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADO PONENTE: Dr. CERVELEÓN PADILLA LINARES

PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00600-00.

AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE GUASCA.

ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 036 DEL 30 DE MARZO DE 2020.

ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Procede la Sala¹ a efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sobre el Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Guasca, Cundinamarca.

1. ANTECEDENTES

1.1. Acto sometido a control.

El Alcalde del Municipio de Guasca expidió el Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020. Dentro de los considerandos del decreto sometido a revisión se destaca la referencia a los artículos 2, 49, 95, 209 y 315 de la Constitución Política. Asimismo, señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia COVID-19, haciendo necesario adoptar las medidas extraordinarias que le permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Expediente No. 2020 – 00600.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, se mencionó el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020, por el cual se impartieron instrucciones para asegurar la continuidad en la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Asimismo, se hizo referencia al Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptaron acciones para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas, y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.

El marco del citado Decreto 491 de 2020, resaltó que el artículo 5º dispuso la ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria. Asimismo, refirió que el artículo 6º ibidem autorizó a las autoridades públicas y particulares que cumplen funciones públicas para que, en razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspendan los términos legales de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Bajo estas consideraciones, la parte resolutive del decreto objeto de control es del siguiente tenor:

«

DECRETA**ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES.**

En las actuaciones carácter administrativo y/o jurisdiccionales que cursan en el Despacho del Alcalde Municipal de Guasca-Cundinamarca, en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a este.

ARTÍCULO SEGUNDO. SUSPENDER TÉRMINOS PROCESALES.

En las actuaciones de carácter administrativo y disciplinario que cursan en la Secretaría de Gobierno Municipal de Guasca, en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a esta.

ARTÍCULO TERCERO. SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES. En las actuaciones de carácter administrativo de policía, establecidos en la ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía

¹ En sesión de la Sala Plena del 1º de febrero de 2021, se decidió que los proyectos de sentencias de los Controles Inmediatos de Legalidad serían estudiados y decididos por las Secciones o Subsecciones de esta Corporación, según el caso.

Expediente No. 2020 – 00600.

y Convivencia); y que cursan en el Despacho de la Inspección Municipal de Policía de Guasca, en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a esta.

ARTÍCULO CUARTO. PRESTACIÓN DE SERVICIOS A CARGO DE LA COMISARÍA DE FAMILIA.- ORDÉNESE. A los funcionarios adscritos a la Comisaría de Familia del Municipio de Guasca, dar cumplimiento a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, en el Decreto 460 de 2020.

ARTÍCULO QUINTO. SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES. En las actuaciones de carácter administrativo y de cobro coactivo que cursan en la Secretaría de Hacienda Municipal de Guasca, en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a esta.

ARTÍCULO SEXTO. SUSPENDER LOS TÉRMINOS PROCESALES. En Las actuaciones de carácter administrativo y lo relacionado con el estudio, tramite y expedición de las licencias urbanísticas en todas sus modalidades, que cursan en la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Guasca, en ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a esta.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La suspensión de términos de que tratan los artículos 1, 2, 3, 5 y 6, regirán a partir de la entrada en vigencia del presente acto administrativo hasta tanto se supere la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PARÁGRAFO PRIMERO. En todo caso, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la expedición del Acto Administrativo correspondiente.

ARTÍCULO OCTAVO. SUSPENDER. Por las razones anteriormente expuestas la atención al público y la celebración de audiencias y diligencias programadas durante el mismo período, en las secretarías municipales de Gobierno, Inspección de Policía, Secretaría de Hacienda y Oficina Asesora de Planeación.

ARTÍCULO NOVENO. La presente suspensión de términos no afectará las actuaciones y procedimientos de carácter contractual que adelanta la administración municipal. Salvo en las excepciones que la Ley establezca.

Expediente No. 2020 – 00600.

ARTÍCULO DÉCIMO. AMPLIAR. El término para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 o norma que la modifique, así:

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

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

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

(ii). Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la ley 1437 de 2011.

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

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. PUBLÍQUESE. En la página web de la alcaldía Municipal de Guasca, de conformidad con el artículo 4 del decreto 491 de 2020.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JAVIER CIFUENTES ROMERO

Alcalde Municipal de Guasca».

Expediente No. 2020 – 00600.**1.2. Actuación procesal surtida.**

El magistrado sustanciador, mediante auto del 13 de abril de 2020, avocó el conocimiento del asunto; ordenó la fijación en lista por el término de diez días, para que los ciudadanos intervengan por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 036 de 2020; invitó a las Facultades de Derecho, Medicina, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas y Ciencias Políticas de las universidades Nacional, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes y del Rosario, entre otras organizaciones privadas, así como algunas entidades públicas, para que rindan concepto acerca de los puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo; ordenó comunicar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior; de la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca y a la Secretaría Jurídica del Municipio de Guasca, para que rindieran concepto; corrió traslado a la señora Agente del Ministerio Público, para que emita concepto y, por último, ordenó pedir los antecedentes que dieron lugar a la expedición del decreto en cuestión.

1.3. Intervención del Ministerio del Interior.

La Subdirectora para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior, mediante oficio No. OFI2020-10626-SSC-3110 del 20 de abril de 2020, se pronunció explicando que, para poder acudir a la figura de la urgencia manifiesta, es indispensable la existencia de alguna de las situaciones previstas en el artículo 42 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, siendo una de ellas cuando se presenten hechos relacionados con los estados de excepción.

Por lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 de 22 de marzo de 2020, el cual, en su artículo 7º, señaló que «con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . (...)». Por estas razones, considera viable acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Expediente No. 2020 – 00600.

1.4. Intervención del Personero Municipal de Guasca.

El Personero del Municipio de Guasca, a través del Oficio No. 2020 – P – 052 del 23 de abril de 2020, manifestó que el Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020, suscrito por el Alcalde del Municipio de Guasca, fue proferido conforme a las normas constitucionales y legales que lo sustentan, especialmente siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, así como las medidas adoptadas en los Decretos Nos. 457 del 22 de marzo de 2020 y 491 del 28 de marzo de 2020, entre otros.

Por tal motivo, solicita que se declare la legalidad del decreto objeto de revisión, en cuanto cumple con los requisitos formales y materiales para su expedición.

1.5. Intervención del Ministerio Público.

La Agente del Ministerio Público manifestó que el Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Guasca, cumple con todos los requisitos formales contenidos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Asimismo, señaló que el decreto *sub examine* se encuentra ajustado al marco constitucional y legal. Pues, por un lado, desarrolla los Decreto Legislativos 460 y 491 de 2020, ajustándose a las disposiciones allí contenidas; y, por el otro, el alcalde como director de la acción administrativa del ente territorial estaba facultado para adoptar medidas en las dependencias y respecto de las actuaciones administrativas propias de ese municipio.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 151-7 del CPACA, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 185 ibidem, corresponde a los Tribunales Administrativos en única instancia ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de la

Expediente No. 2020 – 00600.

función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, cuya competencia corresponde al tribunal del lugar donde se expida el acto.

Asimismo, conforme al artículo 44 de la Ley 2080 de 2021, que adicionó el artículo 185 del CPACA, la Sala Plena de este tribunal, en sesión del 1º de febrero de 2021, remitió los procesos de Control Inmediato de Legalidad, a las Secciones o Subsecciones de esta Corporación, para que fueren estudiados y decididos según el caso.

En el caso particular, el Decreto 036 de 2020 fue expedido por el Alcalde del Municipio de Guasca, Cundinamarca, en desarrollo de las facultades conferidas en los Decretos Legislativos Nos. 460 del 22 de marzo de 2020 y 491 del 28 de marzo de 2020, dictados por el Gobierno Nacional bajo el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, conforme a lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Se trata, pues, de un decreto de carácter general que reglamenta unos decretos legislativos y que, por ende, es susceptible del control inmediato de legalidad.

2.2. Aspectos relevantes del control inmediato de legalidad.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en consonancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², define el contenido y alcance del denominado control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

«ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y

Expediente No. 2020 – 00600.

ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.».
(Negrillas para denotar).

Del canon arriba transcrito se desprende que el control inmediato de legalidad procede única y exclusivamente sobre los actos administrativos que cumplan los siguientes requisitos, a saber: **I)** que se trate de actos administrativos de contenido general; **II)** que hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; y **III)** que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

A su vez, el profesor y tratadista ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO, en su estudio **COMENTARIOS AL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**³, expone:

«El control recae sobre *[l]as 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*, lo que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultades constitucionales de los estados de excepción. **La sentencia deberá analizar la legalidad de estos actos administrativos, frente a la Constitución Política, la ley, y en especial los decretos legislativos que pretenden desarrollar y reglamentar. (...)**». (Negrillas fuera del texto original).

Se sigue de lo anterior que la finalidad del control inmediato de legalidad no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio. Pues, el estado de emergencia no puede convertirse en un instrumento dirigido al desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, al irrespeto de las reglas del derecho internacional humanitario, y mucho menos a la interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado, o a la supresión y/o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y de juzgamiento.

² «Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia».

³ARBOLEDA PERDOMO Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Legis S.A. Segunda Edición. Sexta reimpresión, abril 2014. págs. 223 y 224.

Expediente No. 2020 – 00600.

Fue así como el artículo 215 Constitucional estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, así como los decretos legislativos y reglamentarios que se expidan para la concreción de las medidas adoptadas para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. De manera tal que se debe analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

De otra parte, en cuanto a las características sustanciales y procesales del control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 5 de marzo de 2012⁴, agrupó aquellas que de tiempo atrás esa Corporación ha definido, así:

«En oportunidades anteriores, la Sala⁵ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y

⁴ Consejo de Estado; Sala Plena de lo contencioso administrativo; C.P.: Hugo Fernando Bastidas Barcenás; sentencia del 5 de marzo de 2012; Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA); Actor: Gobierno Nacional.

⁵ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio

Expediente No. 2020 – 00600.

de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) 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, 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.». (Negrillas para denotar).

Asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que **la sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa**, porque si bien se efectúa un control integral del acto, no se puede desconocer la complejidad que caracteriza al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, posteriormente, el acto administrativo de carácter general sometido al control inmediato de legalidad puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad, siempre y cuando se alegue la violación de normas diferentes a las estudiadas en el control inmediato de legalidad⁶.

2.3. Examen de legalidad del Decreto 036 de 2020.

Precisa la Sala que el examen de legalidad del Decreto 036 de 2020 se realizará mediante la confrontación de este con las normas constitucionales en que se fundamenta, la ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción (Ley 137 de 1994), y en especial los decretos legislativos que pretende desarrollar el acto sometido a revisión, que no son otros que los Decretos Legislativos Nos. 460 del 22 de marzo de 2020 y 491 del 28 de marzo de 2020⁷.

Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

⁶ En sentencia del 5 de marzo de 2012, Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), se recordó la sentencia del 23 de noviembre de 2010, Radicación No. 2010-00196, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, en la cual se precisó la característica de la sentencia de hacer tránsito a cosa juzgada relativa, en los siguientes términos: “Por ello 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.

En síntesis, 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 empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.” (Negrillas originales).

⁷ La Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de octubre de 2013, dentro del radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, señaló las normas sobre las cuales recae el control inmediato de legalidad, así: «Siguiendo los anteriores lineamientos se tiene que dicho decreto debe estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar.

En relación con las normas con rango de Ley que deben ser observadas a la hora de analizar el Decreto objeto de control, se encuentra por un lado la Ley 137 de 1994 - Estatutaria de los Estados de Excepción - y por el otro, los decretos legislativos proferidos de conformidad con la declaratoria del estado de emergencia social por parte del Gobierno Nacional, en especial, el Decreto-Ley 132 de 2010, reglamentado por el acto administrativo estudiado en el sub lite.».

Expediente No. 2020 – 00600.

Se trata, pues, de un control integral en tanto cubre la competencia como los aspectos formales y de fondo del decreto en mención, tal como lo ha sostenido el Consejo de Estado por ejemplo en sentencia del 26 de septiembre de 2019, radicación No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

2.3.1. Cumplimiento de los requisitos de forma.

El Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020 fue suscrito por el Alcalde el Municipio de Guasca, Cundinamarca, en el cual se tomaron medidas relacionadas con la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, la prestación de servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio de Guasca y la ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

De acuerdo con el artículo 315 de la Constitución Política, numerales 1 al 3, en concordancia con el artículo 91-b de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los Alcaldes tienen la potestad de dictar medidas administrativas, encaminados a hacer cumplir las normas superiores, así como a conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. De esta manera, resulta evidente que el decreto *sub examine* se ajusta a las exigencias de la citada disposición constitucional, en la medida que fue suscrito por el Alcalde de Guasca en ejercicio de su función de administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos Nos. 460 y 491 de 2020.

Adicionalmente, se advierte que el decreto examinado tiene elementos suficientes que permiten su identificación, tales como: i) el encabezado, número y fecha; ii) el epígrafe - resumen de las materias reguladas; iii) la competencia, esto es, la referencia expresa de las facultades que se ejercen; iv) contenido de las materias reguladas - objeto de la disposición; v) parte resolutive; y vi) vigencia y modificaciones.

Lo anterior permite concluir que el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

Expediente No. 2020 – 00600.

2.3.2. Cumplimiento de los requisitos de fondo.

Previo a analizar el cumplimiento de los requisitos de fondo, es menester referirse a las situaciones fácticas y jurídicas que anteceden el Decreto 036 del 30 de marzo de 2020, todo con el ánimo de ilustrar de mejor manera la decisión que anticipa la Sala, en el sentido de declarar ajustado a derecho el citado Decreto.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y trasmisión.

Atendiendo la declaratoria de la OMS, así como las directrices impartidas sobre el virus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y adoptó una serie de medidas para mitigar al mismo.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia COVID-19, haciendo necesario adoptar las medidas extraordinarias que le permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Entre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción, se encuentra el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones para asegurar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Para tal efecto, el artículo 1º ibidem ordenó a los alcaldes distritales y municipales garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral

Expediente No. 2020 – 00600.

de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

Asimismo, a través del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, se adoptaron medidas tendientes a garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplen funciones públicas, y se tomaron acciones para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas. En el marco del citado decreto, concretamente en el artículo 5º ibidem, se dispuso la ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o se radiquen durante la emergencia sanitaria. A su vez, el artículo 6º ibidem, autorizó a las autoridades públicas y particulares que cumplen funciones públicas para que, en razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, suspendan los términos legales de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Por su parte, el Decreto sometido ahora a control (Decreto No. 036 de 2020) implementó las siguientes medidas:

1. **Suspensión de términos procesales** en las actuaciones de carácter administrativas y/o jurisdiccionales que cursan en el **Despacho del Alcalde del Municipio de Guasca.**
2. **Suspensión de términos procesales** en las actuaciones de carácter administrativo y disciplinario que cursan en la **Secretaría de Gobierno Municipal de Guasca.**
3. **Suspensión de términos procesales** en las actuaciones de carácter administrativo de policía, establecidos en la Ley 1801 de 2016⁸, y que cursan en el Despacho de la **Inspección Municipal de Policía de Guasca.**
4. **A los funcionarios adscritos a la Comisaría de Familia del Municipio de Guasca**, dar cumplimiento a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, en el Decreto 460 de 2020.

⁸ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Expediente No. 2020 – 00600.

5. **Suspensión de términos procesales** en las actuaciones de carácter administrativo y de cobro coactivo que cursan en la **Secretaría de Hacienda Municipal de Guasca.**
6. **Suspensión de términos procesales** en las actuaciones de carácter administrativo y lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de licencias urbanísticas en todas sus modalidades, que cursan en la **Oficina Asesora de Planeación Municipal de Guasca.**
7. **La suspensión de términos de que tratan los artículos 1, 2, 3, 5 y 6, regirán a partir de la entrada en vigencia del presente acto administrativo hasta tanto se supere la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de salud y protección social.** Señala además que tales términos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la expedición del Acto Administrativo correspondiente.
8. **Suspender la atención al público y la celebración de audiencias y diligencias programadas** durante el mismo período, en las **secretarías de municipales de Gobierno, Inspección de Policía, Secretaría de Hacienda y Oficina Asesora de Planeación.**
9. La presente suspensión de términos no afectará las actuaciones y procedimientos de carácter contractual que adelanta la administración municipal. Salvo en las excepciones que la Ley establezca.
10. **Se amplían los términos para atender las peticiones** que se encuentren en curso o se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, tal como lo dispone el artículo 5º del Decreto 491 de 2020.

Visto el decreto objeto de revisión, y luego de ser confrontado con los Decretos Legislativos Nos. 460 del 22 de marzo de 2020 y 491 del 28 de marzo de 2020, la Sala concluye que aquel se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico por cuanto, de una parte, siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción y, de

Expediente No. 2020 – 00600.

otra, está subordinado a los Decretos Legislativos que reglamenta y no va más allá de su contenido.

Ciertamente, no se observa que las disposiciones allí consagradas limiten de manera gravosa derechos fundamentales de las personas o que afecten el núcleo esencial de otros. Pues, por el contrario, tales medidas, concretamente las relacionadas con la **suspensión de términos procesales**, la **suspensión de la atención al público y la celebración audiencias y diligencias** en las secretarías de municipales de Gobierno, Inspección de Policía, Secretaría de Hacienda y Oficina Asesora de Planeación, así como la **ampliación de términos para responder derechos de petición**, buscan evitar el contacto entre las personas y propician el distanciamiento social, permitiendo con ello el equilibrio entre la directriz de aislamiento preventivo obligatorio impartido por el Gobierno Nacional, que buscan mitigar las posibilidades de propagación del Coronavirus COVID-19, para proteger la salud del público en general, y los derechos al debido proceso y defensa de todas las personas que adelantan trámites administrativos y jurisdiccionales en el Municipio de Guasca.

Lo mismo ocurre con la medida que garantiza la continuidad en la **prestación del servicio en la Comisaría de Familia del Municipio de Guasca, siguiendo las directrices impartidas en el Decreto 460 de 2020**, la cual busca proteger la vida e integridad física de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, flexibilizando en todo caso la jornada laboral para evitar la concentración de personas y usuarios en la comisaría, sin que se afecte la continuidad en la prestación del servicio.

Sumado a lo anterior, tales medidas no han desconocido las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994, esto es, las consagradas en los artículos 5 y 15, las cuales se encuentran relacionadas con la restricción de derechos que impliquen la negación o suspensión de los derechos humanos y/o libertades fundamentales, interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, o la supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Advierte la Sala, pues, que el acto sometido a revisión encuentra sustento jurídico en los Decretos Legislativos Nos. 460 del 22 de marzo de 2020 (artículo 1) y 491

Expediente No. 2020 – 00600.

del 28 de marzo de 2020 (artículos 3, 5 y 6). Para una mayor claridad, se transcriben las citadas disposiciones legislativas, así:

- Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020 (artículo 1).

«Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica **los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia**, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.

(...)» (Negritas se destaca).

Este artículo 1º, advierte la Sala, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-179 del 17 de junio de 2020, M.P. Alberto Rojas Ríos, en los siguientes términos:

«RESUELVE

PRIMERO. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 1 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, a excepción de los literales n y o, que son exequibles en el entendido de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a las radiodifusoras públicas.».

- Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 (artículos 3, 5 y 6).

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

Expediente No. 2020 – 00600.

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

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

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

Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, **se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:**

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

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

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

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse

Expediente No. 2020 – 00600.

dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

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

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

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

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

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

Expediente No. 2020 – 00600.

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

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

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

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.» (Negrillas para denotar).

Los textos normativos antes en cita (artículos 3, 5 y 6), concretamente los apartes resaltados en negrillas, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en Sentencia C-242 del 9 de julio de 2020⁹, así:

«RESUELVE

PRIMERO.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Decreto Legislativo 491 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”*.

(...)

TERCERO.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del artículo 5° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes.

CUARTO.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declara **INEXEQUIBLE**, y la

⁹ Magistrados ponentes: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

Expediente No. 2020 – 00600.

de su párrafo 2° en relación con el cual se declara la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA**, bajo el entendido de que cuando 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.».

Por lo anterior, se colige que el contenido normativo del acto objeto de control constituye un adecuado desarrollo de los decretos ley antes mencionados, pues el Decreto 036 del 30 de marzo de 2020 se limita a desarrollar las medidas arriba transcritas, sin excederse en su regulación.

Se observa además la relación de conexidad entre el Decreto 036 de 2020, objeto del presente control, y los motivos que dieron lugar al mismo. En efecto, dentro de las razones para la declaratoria del Estado de Excepción, se adujo la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, lo que obligó al Gobierno Nacional a tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante utilización de medios digitales. Asimismo, se tomaron medidas para ampliar o suspender los términos procesales cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, todo ello sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.

Por lo anterior, la Sala concluye que el decreto *sub examine* aparece como una medida proporcional para lograr los fines por los cuales se declaró el Estado de Excepción. Pues, tales acciones, no sólo buscan que las personas tengan el menor contacto posible y con ello evitar la propagación de la pandemia causada por el Coronavirus COVID-19, sino que se hacen necesarias para garantizar derechos fundamentales como la vida, salud, el debido proceso y defensa de todas las personas que demandan trámites administrativos y jurisdiccionales en el Municipio de Guasca.

Bajo estos razonamientos, fuerza a la Sala concluir que el Decreto objeto de análisis se aviene al ordenamiento jurídico vigente al momento de su expedición, como en efecto se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Expediente No. 2020 – 00600.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-Sección “D”**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

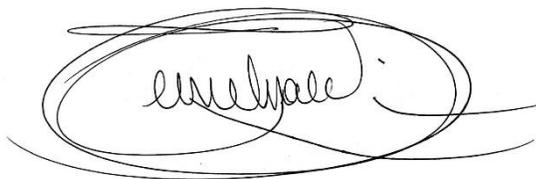
PRIMERO.- DECLÁRASE ajustado a derecho mientras surta efectos el Decreto No. 036 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Guasca, Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al Alcalde del Municipio de Guasca y al Agente del Ministerio Público, por los medios electrónicos autorizados para el particular, atendiendo lo previsto en el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

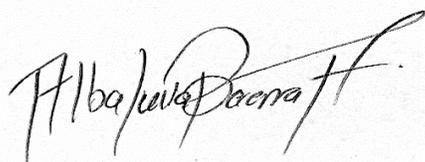
TERCERO.- Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de “Medidas COVID19”, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado como consta en Acta de la fecha

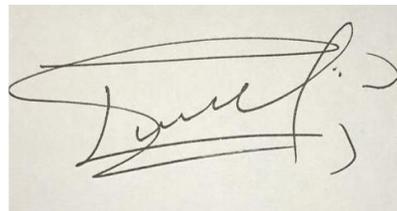


CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado



ALBA LUCIA BECERRA AVELLA
Magistrada

CPL/Geca.



ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado