

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., siete (07) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE Dr. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA

EXPEDIENTE: 25000-23-15-000-2020-00617-00
ENTIDAD REMITENTE: MUNICIPIO DE MADRID
NATURALEZA DEL ASUNTO: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia iniciado con la remisión del acto objeto de control por parte de la entidad territorial.

ANTECEDENTES

La Organización Mundial de la Salud, el 7 de enero de 2020 identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

El 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.

La Organización Mundial de la Salud - OMS, el 11 de marzo de 2020 declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia.

Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, *“Para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*.

El municipio de Madrid - Cundinamarca remitió a esta Corporación judicial copia del Decreto Municipal No. 105 del 26 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DISCIPLINARIA Y PROCESOS SANCIONATORIOS CONTRACTUALES EN TRÁMITE A CARGO DE LA SECRETARÍA JURÍDICA, A PARTIR DEL DÍA 26 DE MARZO DE 2020 HASTA EL 12 DE ABRIL DE 2020 Y DEMÁS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS”*, para control inmediato de legalidad, en virtud a lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En su momento el Despacho sustanciador verificó que efectivamente el Decreto 105 de 2020 era un acto administrativo general, proferido por una autoridad del orden territorial como lo es alcalde municipal (*arts. 286, 311, 314 de la CP*), en legítima expresión de la función administrativa (*arts. 2, 229 y 315-3 de la CP*), al perseguir la satisfacción de un interés comunitario impostergable como es la seguridad y salubridad de los habitantes del municipio, en esta particular coyuntura, con fundamento y en desarrollo en lo dispuesto en los Decretos Legislativos No. 417 y 440 de 2020.

Mediante Auto de ponente del trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), se avocó el conocimiento del Decreto No. 105 de 26 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Madrid - Cundinamarca, impartíendosele el trámite contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del C.P.A.C.A., se decretaron como pruebas, las siguientes:

Copia de los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Acuerdo No. 105 de 26 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DISCIPLINARIA Y PROCESOS SANCIONATORIOS CONTRACTUALES EN TRÁMITE A CARGO DE LA SECRETARÍA JURÍDICA, A PARTIR DEL DÍA 26 DE MARZO DE 2020 HASTA EL 12 DE ABRIL DE 2020 Y DEMÁS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS”*, y que se encuentren en su poder.

Copia de la constancia de publicación y una certificación de vigencia del Decreto 105 de 26 de marzo de 2020, con indicación clara, de si fue modificado o derogado

por otro decreto posterior, so pena de que el funcionario encargado se constituya en falta disciplinaria gravísima sancionable.

Surtido el trámite establecido en el artículo 185 del C.P.A.C.A., el municipio allegó las pruebas decretadas y la Agente del Ministerio Público rindió concepto.

PRUEBAS ALLEGADAS

El municipio de Madrid remitió los antecedentes que dieron origen al Decreto No. 105 de 26 de marzo de 2020 y las pruebas decretadas, así:

1. *Decreto 090 del 17 de marzo de 2020 “por medio del cual se adoptan medidas para la preservación y mantenimiento del orden público y se implementan acciones frente a la contención de la pandemia por el coronavirus-COVID 19 en el municipio de Madrid Cundinamarca”*. En virtud de ese Decreto, la entidad territorial suspendió de manera indefinida y hasta nueva orden la atención presencial al público.
2. Circular 026 de 23 de marzo de 2020 suscrita por la Secretaría General y Desarrollo Institucional del Municipio de Madrid, en la cual se adoptaron medidas para el cumplimiento de los fines esenciales a cargo de los funcionarios del municipio de Madrid, para lo cual se estableció como mecanismo de trabajo, la modalidad de teletrabajo durante el periodo comprendido entre el 24 de marzo al 13 de abril de 2020.
3. Decreto 116 del 15 de abril de 2020 *“POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS DIFERENTES ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES A CARGO DEL DESPACHO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA, SUS SECRETARÍAS Y DEMÁS ÓRGANOS QUE CONFORMAN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL HASTA TANTO PERMANEZCA VIGENTE LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL”*. A través de éste, se declaró la suspensión de términos en los procesos **disciplinarios**, contractuales, post contractuales y **sancionatorios contractuales** en trámite

que requieran el cómputo de términos por parte de la Secretaría Jurídica; así como la suspensión de otros trámites y actuaciones hasta que se supere la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Igualmente, derogó el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020.

4. Certificación del veinticinco (25) de marzo de dos mil veinte (2020), suscrita por la Secretaría General y Desarrollo Institucional del Municipio de Madrid en la que hace constar que: *“el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020 (...) se publicó en la página web del Municipio de Madrid Cundinamarca, el veintisiete (27 de marzo de 2020, el cual estuvo en vigencia hasta el catorce (14) de abril del 2020, siendo derogado por el Decreto 116 del 15 de abril de 2020., según Artículo Décimo, el cual fue publicado en la página web de la Alcaldía Municipal de Madrid Cundinamarca, el día quince (15) de abril de 2020”*.
5. Pantallazo de publicación del Decreto 105 de 26 de marzo de 2020 en la página web del Municipio de Madrid Cundinamarca.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 144 Judicial II para asuntos administrativos, consideró ajustado al marco constitucional y legal el Decreto No. 105 de 2020, expedido por el Alcalde de Madrid, señalando, que por un lado, desarrolla el Decreto legislativo 440 de 2020 y, por el otro, como director de la acción administrativa del ente territorial el alcalde estaba facultado para adoptar medidas en las dependencias y respecto de las actuaciones administrativas propias de ese municipio.

Posteriormente, y con fundamento en la Sentencia del 16 de junio de 2009, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹, realizó el estudio de las características del control de legalidad sobre el acto administrativo proferido al amparo del Decreto legislativo 417 de 2020.

¹ Expediente No.: 11001-03-15-000-2009-00305-00. Acción: Control inmediato de legalidad del Decreto 837 de 2009.

Indicó que, la suspensión de términos en procesos sancionatorios contractuales encuentra sustento en el Decreto legislativo que faculta al Alcalde para ello, por tanto, existe Conexidad o correspondencia entre los hechos que invoca el Decreto municipal y aquellos por los que se declaró el estado emergencia en el territorio nacional (Decreto 417 de 2020), y por los que se expidió el Decreto 440 de 2020.

Afirmó que, podía el alcalde en consecuencia hacer uso de la autorización de suspender los procesos sancionatorios contractuales, máxime en un periodo de aislamiento obligatorio, con lo cual deviene en una medida NECESARIA.

Señaló, que el Decreto municipal 105 adoptó medidas administrativas, que adicionalmente tienen respaldo legal y límite temporal. Las disposiciones allí contenidas no afectan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado, y es evidente que tampoco suprime o modifica algún organismo del Estado, ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En ese orden de ideas, el Decreto 105 de 26 de marzo en tanto suspendió términos de procesos sancionatorios contractuales se ajusta al decreto legislativo 440.

Para el Ministerio Público si bien el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020 fue proferido dentro del período de la Emergencia Económica y, parcialmente, como desarrollo del Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 - en lo referente a la suspensión de términos y actuaciones en procesos sancionatorios contractuales de la Ley 1474 de 2011-, esa suspensión y la suspensión de actuaciones disciplinarias competencia del alcalde, son el ejercicio de las funciones propias como primera autoridad administrativa del ente territorial.

INTERVENCION DE LA ALCALDIA DE MADRID

La apoderada judicial del municipio de Madrid, considera que el Decreto bajo estudio debe declararse ajustado al ordenamiento, por cuanto la entidad que expidió el acto es la competente, se cumplen los requisitos de forma del acto administrativo, puesto que es un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, y **contiene todos elementos que permiten individualizarlo** (encabezado y fecha de

la decisión, considerandos de competencia, la parte motiva, una parte resolutive, derogatorias y vigencia, y finalmente, la firma del representante de la entidad territorial) y fue publicado en la página electrónica del municipio.

Adujo, que el Decreto Municipal 105 de 2020 guarda íntima relación con las circunstancias que dieron lugar al estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo 417 de 2020. De igual forma, guarda relación con una norma administrativa de rango superior en materia de orden público, como lo es el Decreto nacional 457 de 2020, y además, con una norma con fuerza de ley, que es el Decreto 440 de 2020.

En particular, tratándose de la suspensión de los procedimientos sancionatorios contractuales, el Decreto 440 de 2020 en su artículo 23, faculta al ordenador del gasto (en este caso el Alcalde, por disposición expresa del numeral 9 artículo 315 de la Constitución) para decretar la suspensión de términos en los procedimientos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011.

Tratándose de la suspensión de los procedimientos disciplinarios, afirmó que el Alcalde cuenta con la atribución de decretarla como parte de las medidas para la preservación del orden público, que el Presidente de la República ordenó tomar de manera genérica en el Decreto 457 de 2020. Además, es concordante con las medidas preventivas tomadas por la misma administración municipal en el Decreto 090 de 2020 para afrontar la pandemia COVID 19, y las cuales encuentran sustento en la competencia del Alcalde como autoridad de policía del Municipio (Ley 1801 de 2016), y como responsable de la gestión del riesgo de desastres.

Advirtió, que es una medida necesaria, pues es la que, siendo idónea, injiere de forma menos lesiva la efectividad del derecho intervenido.

Finalmente, es proporcional en sentido estricto, pues el beneficio de conservar el orden público, y proteger la garantía del derecho a ser oído y a encontrarse enterado de las actuaciones surtidas en un trámite sancionatorio, por costo beneficio, superan

ampliamente la posible afectación que pueda tener una persona al suspenderse los términos para adelantar los citados trámites.

CONSIDERACIONES

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 instauró el control inmediato de legalidad como un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción en cualquiera de sus modalidades. Así mismo, la norma *ibídem* atribuyó la competencia del control de legalidad a la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan los decretos, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales; revistiendo tanto a Tribunales Administrativos como al H. Consejo de Estado, de un carácter jurisdiccional.

En cuanto a su procedencia, el artículo *ibídem* determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad a saber: **i.** debe tratarse de un acto de contenido general; **ii.** que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, **iii.** que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Ahora bien, según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

El Decreto No. 105 del 26 de marzo de 2020, ordenó la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia disciplinaria y procesos sancionatorios contractuales en trámite cargo de la Secretaría Jurídica del municipio de Madrid, a partir del día 26 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020 y demás actuaciones administrativas, con fundamento en lo dispuesto en los Decretos

Legislativos Nos. 417 y 457 del 17 y 22 de marzo de 2020, y especialmente el artículo 2 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

Respecto al conocimiento de los Actos Administrativos de carácter general proferidos durante la contingencia del COVID-19 y por los cuales se decretaron urgencias manifiestas con fundamento en los decretos legislativos, es de señalar que mediante providencia del 27 de abril de 2020 la Sección Tercera - Subsección “B” del H. Consejo de Estado², avocó el conocimiento de una Resolución, destacándose los siguientes apartes:

“El acto administrativo advierte que, para superar esa limitación, de conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta la cual, de conformidad con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 procede, entre otras, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.

En estas condiciones, la resolución alude a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica hecha por el Decreto 417 de 2020 y a las disposiciones adoptadas mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”, en cuyo artículo 7 se dispuso que:
(..)

PRIMERO: ADMÍTESE el trámite de control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 232 de 2020 expedida por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.” (Resaltado fuera del texto).

ALCANCE DEL CONTROL DE LEGALIDAD

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994³, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de

² Sección Tercera - Subsección “B”- Magistrado ponente: Dr. Martín Bermúdez Muñoz. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01271-00

³ Expediente No. P.E. 002 Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia" Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

normas ilegales. Al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó lo siguiente:

“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”.

Se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto, y por tanto es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el art. 215 de la C.P.

En este orden de ideas, es un control automático que constituye garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto frente a los poderes del ejecutivo durante los estados de excepción.

La jurisprudencia de lo Contencioso Administrativo, ha señalado como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y *“su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”*. Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009⁴, la Sala indicó lo siguiente:

“(…) En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación numero: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

“Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) **Su carácter jurisdiccional**, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) **Su integralidad**, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la **competencia para expedirlo**, el **cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo**, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

(iii) **Su autonomía**, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, **pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo**; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo.

(iv) **Su inmediatez o automaticidad**, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” —artículo 20 de la Ley 137 de 1994—; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que “el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: “inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) **No impide la ejecución de la norma**, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

- ii) **No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control**, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.
- iii) **También es automático o inmediato** porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.
- (v) **Su oficiosidad**, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”
- (vi) **El tránsito a cosa juzgada relativa** que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático —la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)
- (vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su **compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios** a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción, por lo menos atendidas las siguientes razones:

En primer término, dado que, según se explicó, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene atribuida la potestad de señalar cuáles son los efectos de sus sentencias y, consecuentemente, cuando hubiere lugar a ello, de establecer que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada relativa;” (Resaltado fuera del texto)

Así las cosas y definida como está la competencia de la Corporación, la Sala procederá a examinar, en desarrollo del control inmediato de legalidad si el Decreto No. 105 del 26 de marzo de 2020, cumple con los requerimientos constitucionales y legales exigidos para determinar su compatibilidad con el ordenamiento jurídico.

Con tal fin, la Sala procederá a analizar: i) el texto de la norma a revisarse; ii) los elementos de procedencia del estudio de legalidad (*test de procedencia*), esto es que sea un acto de contenido general expedido en ejercicio de las funciones administrativas del Alcalde del municipio de Madrid y en el marco del Estado de Excepción, y, iii) los requisitos formales (Los elementos para la configuración del acto administrativo) y materiales de expedición de los actos administrativos (competencia, conexidad, proporcionalidad y temporalidad).

I. TEXTO DE LA NORMA OBJETO DE CONTROL.

En su integralidad el texto del Decreto 105 de 26 de marzo de 2020 consagra:

DECRETO MUNICIPAL N° 105

(26 DE MARZO DE 2020),

"POR EL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS EN LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DISCIPLINARIA Y PROCESOS SANCIONATORIOS CONTRACTUALES EN TRÁMITE A CARGO DE LA SECRETARÍA JURÍDICA, A PARTIR DEL DÍA 26 DE MARZO DE 2020 HASTA EL 12 DE ABRIL DE 2020 Y DEMÁS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS".

EL ALCALDE MUNICIPAL DE MADRID CUNDINAMARCA

En uso de sus facultades legales en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 80 de 1993, Ley 136 de 1994, Ley 734 de 2002, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, Decreto Nacional 457 de 2020 y

CONSIDERANDO

Que de acuerdo con el Artículo 2° de la Constitución Política, "las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su seguridad, su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el artículo 315 de la Constitución Política establece que son atribuciones del Alcalde, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno,

conservar el orden público, así como de dirigir la acción administrativa del municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente la República se aplicarán de manera inmediata y con preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes los gobernadores de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Que conforme al numeral 10 literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, Modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el Alcalde Municipal ejerce el poder disciplinario respecto a los empleados oficiales bajo su dependencia.

Que conforme al numeral 6° del artículo 21 del Decreto 425 de 2016 "Por el cual se adopta la estructura y las funciones de sus dependencias de la Administración del Municipio de Madrid y se dictan otras disposiciones", en concordancia con el artículo 315 de la Constitución Política, el Alcalde Municipal, dirigirá las acciones administrativas del Municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

Que como es de público conocimiento, la pandemia del nuevo coronavirus COVID19, es un fenómeno que viene generando grandes afectaciones a nivel mundial, en materia de salud pública, económica y social, causando a la fecha múltiples contagios y pérdida de vidas humanas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria, como consecuencia del contagio por COVID-19 en el país y el mundo.

Que por Decreto Municipal No. 087 de 13 de marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la alerta amarilla y se adoptan medidas para reiterar e implementar frente a la contención de la pandemia COVID-19 en el municipio de Madrid Cundinamarca y se dictan otras disposiciones", la Administración Municipal dispuso declarar la alerta amarilla y estableció medidas administrativas para la contención y prevención de las actividades que estaban programados bajo la responsabilidad del Municipio.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual "Se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", el Presidente de la República de Colombia, declaró estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país, por el término de treinta días calendario, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19,

Que por medio del Decreto 137 de 2020, el Gobernador de Cundinamarca declaró la alerta amarilla en el Departamento, adoptó medidas administrativas, estableció lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus COVID 19 en el Departamento de Cundinamarca.

Que mediante el Decreto Municipal 090 del 17 de marzo de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas para la preservación y mantenimiento del orden público y se implementan acciones frente a la contención de la pandemia por el coronavirus COVID 19 en el Municipio de Madrid Cundinamarca", la entidad territorial suspendió de manera indefinida y hasta nueva orden la atención presencial al público.

Que mediante el Decreto Ley 440 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de

emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia CO VID19", el Presidente de la República decretó que "durante el estado de emergencia económica y ecológica las audiencias programadas con el procedimiento establecido en artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos, los cuales deberán garantizar acceso de los contratistas y quienes hayan expedido la garantía. La Entidad Estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para registro de información generada. **Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive iniciados con anterioridad a la vigencia de este"**.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto número 457 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" considero: Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto número 457 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 y Decreto:

"Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior"

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus CO VID- 19 y el mantenimiento del orden público" en el que se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de Colombia, con la finalidad de frenar el avance de propagación del COVID-19; medida que limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, a partir de las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020, hasta el lunes 13 de abril de 2020 a las 00:00 horas.

Que la adopción de la mencionada medida en todo el territorio nacional impide que las personas que intervienen en las actuaciones disciplinarias y sancionatorias contractuales, y demás actuaciones administrativas acudan a la sede de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Municipal, por cuanto el aislamiento y distanciamiento social ha

sido considerado, conforme a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud —OMS-, como la principal y efectiva herramienta para evitar la propagación del COVID-19.

Que la emergencia sanitaria por causa de la presencia del virus COVID-19 constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible, por lo cual es deber de la Administración Municipal, adoptar las medidas transitorias que garanticen la seguridad de la salud de los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los usuarios e interesados en las actuaciones disciplinarias, sancionatorias contractuales y demás actuaciones administrativas, de conocimiento de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía Municipal.

Que por encontrarnos frente a una situación de fuerza mayor y en garantía al debido proceso, al derecho de contradicción y defensa que le asiste a las partes e intervinientes, así como el derecho a la salud pública y en virtud del principio de prevención se dispondrá que desde el día 25 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020, no correrán términos dentro de los procesos disciplinarios, procesos sancionatorios contractuales y demás actuaciones administrativas en trámite, que requieran el cómputo de términos a cargo de la Secretaría Jurídica, como a continuación se dispone.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO. SUSPENDER los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia disciplinaria y procesos sancionatorios contractuales en trámite a cargo de la Secretaría Jurídica, a partir del día 26 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020 y demás actuaciones administrativas.

PARÁGRAFO PRIMERO. De las actuaciones disciplinarias, se entienden suspendidos los términos de las indagaciones preliminares e investigaciones disciplinarias en curso; cierre de investigación y demás términos procesales, así como, los términos de caducidad y prescripción de los procesos disciplinarios que adelanta la Secretaría Jurídica, los términos legales para notificación de providencias y las diligencias para práctica de pruebas, programadas para ser ejecutadas durante el tiempo de aislamiento nacional obligatorio, decretado por el Gobierno Nacional.

Se exceptúa a lo dispuesto en el numeral primero, la recepción por parte de la Secretaría Jurídica, de las quejas o informes que sean presentados para el inicio eventual de procesos disciplinarios, que serán evaluados en el orden en que hayan ingresado a ese Despacho.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Se entienden por procesos sancionatorios contractuales las actuaciones administrativas adelantadas bajo el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 para declarar los incumplimientos, caducidades, imposición de multas y sanciones pactadas en el contrato, hacer efectivas las cláusulas penales y las garantías que amparan a la entidad territorial.

PARÁGRAFO TERCERO. Se exceptúan de la presente medida los procesos sancionatorios contractuales cuyas diligencias fueron programadas con anterioridad a la expedición del presente acto administrativo y los derechos de petición, los cuales serán tramitados de forma virtual.

La presente decisión no se aplicará a los procesos precontractuales, ni tampoco suspenderá los contratos en ejecución o el trámite y pago de cuentas de cobro de contratistas.

II. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Al verificar el contenido del Decreto Municipal 105 del 26 de marzo de 2020, se observa que tiene como objetivo disponer la suspensión de términos en los procesos y actuaciones administrativas tanto en materia disciplinaria, como en procesos sancionatorios contractuales en trámite a cargo de la Secretaría Jurídica del municipio de Madrid.

Revisadas las órdenes contenidas en los artículos 1° y 2° transcritos *ut supra*, se evidencia que las medidas adoptadas relacionadas con la suspensión de términos en materia disciplinaria y procesos sancionatorios contractuales, son de **carácter general**, pues la decisión que se adopta no está creando, modificando o extinguiendo alguna situación de carácter particular o concreto, sino que, por el contrario, está dirigido a todas las actuaciones disciplinarias y los procesos sancionatorios contractuales, lo cual, incide en todos quienes se encuentran incursos en este tipo de procesos.

Ahora bien, el Decreto objeto de estudio fue adoptado en ejercicio de la función administrativa, por cuanto fue suscrito por el alcalde, autoridad territorial, en su condición de jefe de la administración local, atribuida por la Constitución Política.

Así mismo, analizado el Decreto Municipal es claro que tiene como fundamento los Decretos Legislativos expedidos durante el estado de excepción No. 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, y No. 440 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19, artículo 2”*.

III. CONTROL FORMAL DEL DECRETO No. 105 DE 2020 - REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA, VALIDEZ Y EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Respecto del órgano o autoridad que lo expide, el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020 fue proferido por el Alcalde de Madrid, como jefe de la administración municipal, pues aparece con su firma, y además, se encuentra debidamente numerado y con la indicación de la fecha de expedición y vigencia, lo cual permite su identificación.

El Decreto contiene una decisión unilateral cuyo objeto fue la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios y sancionatorios contractuales, con el fin de garantizar el debido proceso de los usuarios e interesados en los mismos.

Fue motivado con la expresión de las razones de hecho y de derecho para justificar la decisión, invocando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEES) e invoca como fundamentos legales, *“en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 80 de 1993, Ley 136 de 1994, Ley 734 de 2002, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 1437 de 2011, Decreto Nacional 457 de 2020”*.

Finalmente cabe señalar en cuanto al requisito de eficacia, el decreto por ser de carácter general, fue publicado en la página web del ente territorial.

IV. EL CONTROL MATERIAL DEL DECRETO No. 105 DE 2020

IV.I. COMPETENCIA

El Alcalde municipal de Madrid en el artículo primero del Decreto No. 105 del 26 de marzo de 2020, dispuso la suspensión de términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia disciplinaria y procesos sancionatorios contractuales en trámite a cargo de la Secretaría Jurídica, a partir del día 26 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020.

Señala el decreto objeto de control, que:

- i) Mediante el decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró del estado de emergencia económica, social y ecológica, en todo el país, por el término de treinta días calendario, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del COVID-19.
- ii) En este marco, a través del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID19"*, el ejecutivo autorizó que durante el estado de emergencia económica y ecológica las audiencias programadas con el procedimiento establecido en artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se podrán realizar a través de medios electrónicos **"sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive iniciados con anterioridad a la vigencia de este"**.
- iii) Por lo anterior, el alcalde del municipio de Madrid, con el decreto 105 de 26 de marzo de 2020, y en garantía al debido proceso, al derecho de contradicción y defensa que le asiste a las partes e intervinientes, dispuso que desde el día 25 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020, no correrán términos dentro de los procesos disciplinarios, procesos sancionatorios contractuales y demás actuaciones administrativas en trámite, que requieran el cómputo de términos a cargo de la Secretaría Jurídica.

El Decreto 105 de 26 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde municipal de Madrid, facultado por lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 315⁵ de la Constitución Política y lo señalado en el decreto 440 de 20 de marzo de 2020, que dispuso que *"el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive iniciados con anterioridad a la vigencia de este"*.

Ahora bien, en cuanto al Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*, al cual debe acatamiento el acto administrativo analizado, la Sala

⁵ **"ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

[..]

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. (...)"

destaca que la Corte Constitucional en comunicado de prensa informó a toda la comunidad que el mismo se encuentra ajustado al ordenamiento legal.

IV.II. CONEXIDAD Y PROPORCIONALIDAD DEL DECRETO 105 DE 26 DE MARZO DE 2020 CON LAS NORMAS CITADAS COMO ANTECEDENTE PARA SU EXPEDICIÓN

Encuentra la Sala Plena que, existe **parcialmente** relación de conexidad entre el decreto objeto de control inmediato, esto es, 105 de 26 de marzo de 2020, el decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, y el decreto 440 de 20 de marzo de 2020, que autorizó a los ordenadores del gasto para decretar la suspensión de términos en los procesos sancionatorios contractuales, por las siguientes razones.

Mediante el **decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, declaró *“el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario”*, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis sanitaria e impedir, de un lado, la propagación del COVID-19 (coronavirus) y por otro, la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional, con fundamento en las siguientes motivaciones:

*“Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es **el distanciamiento social y aislamiento**, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.*

(...)

*Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y **se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales**”.* (Resalta la sala)

En virtud de lo anterior, fue proferido el **Decreto 440 de 26 de marzo de 2020**, en el cual el Gobierno Nacional adoptó “*medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*” bajo los siguientes argumentos:

“Que (...) se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permiten continuarlos de manera normal; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia”. (Subraya la Sala)

Posteriormente, por medio del 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*”, se ordenó, “*el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19*”.

Con fundamento en lo anterior, el alcalde del municipio de Madrid, mediante el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020, ordenó “*SUSPENDER los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia disciplinaria y procesos sancionatorios contractuales en trámite cargo de la Secretaría Jurídica, a partir del día 26 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020 y demás actuaciones administrativas*”, sin embargo, exceptuó de esa medida a, “*los procesos sancionatorios contractuales cuyas diligencias*

fueron programadas con anterioridad a la expedición del presente acto administrativo y los derechos de petición, los cuales serán tramitados de forma virtual”.

Dicho lo anterior y revisado el Decreto Municipal No. 105 de 26 de marzo de 2020, la Sala considera que el mismo **se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico respecto de la orden de suspensión de términos en materia de procesos sancionatorios contractuales**, por cuanto, de una lado, se motiva en la epidemia que originó el estado de excepción, contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia, y de otro lado, la suspensión de ese tipo de procedimientos se encuentra autorizada en el Decreto Legislativo 440 de 2020, por lo tanto, no va más allá de su contenido, se reitera, solo en el aspecto relacionado con la suspensión de términos en materia de procesos sancionatorios contractuales.

El periodo de suspensión de los términos fijados por el Decreto objeto de control, coincide con el fijado en el artículo 1° del Decreto Ordinario 457 de 2020 como periodo de aislamiento preventivo obligatorio, durante el cual se limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional.

Ahora bien, no ocurre lo mismo respecto de la medida adoptada en el decreto que se examina consistente en “*SUSPENDER los términos en los procesos y actuaciones administrativas en materia disciplinaria*”, como quiera que en el Decreto 440 que le sirvió de fundamento, solo se autorizó la suspensión de términos en materia contractual, y no en asuntos relacionados con actuaciones administrativas disciplinarias.

Sin embargo, lo cierto es que la suspensión de términos en este tipo de asuntos (disciplinarios), está autorizada en la Ley como se pasa a ver a continuación, pues si bien, la Ley 734 de 2002⁶, no prevé de maneta expresa y taxativa la suspensión de términos en materia disciplinaria, dicha norma admite la remisión a otras legislaciones para casos no regulados por el estatuto en mención.

Es así que, en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 21 ibídem, es pertinente la aplicación de otras normas procedimentales que sí regularan ese

⁶ Por la cual se expide el Código Disciplinario Único

aspecto, y en ese orden, se puede recurrir al Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 600 de 2000, que prevé la suspensión del proceso, pero solo para los casos en los que no haya despacho al público, entre otros, **por caso fortuito o fuerza mayor**, lo cual implica de cualquier manera el cierre de la entidad⁷.

En ese orden de ideas, se declarará que el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, se encuentra ajustado a derecho puesto que, de un lado, en cuanto a la suspensión de términos materia de procesos sancionatorios contractuales, dicha medida está acorde a los fines que sustentaron el estado de emergencia, declarado en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y conforme con las disposiciones del decreto 440 de 20 de marzo del mismo año; medida que además, resulta necesaria y proporcional a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y en materia disciplinaria, la suspensión de términos se encuentra autorizada por la ley.

Finalmente, se advierte que si bien el Decreto 105 de 26 de marzo de 2020, fue derogado por el Decreto 116 del 15 de abril de 2020⁸ *“POR EL CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS DIFERENTES ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES A CARGO DEL DESPACHO DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE MADRID CUNDINAMARCA, SUS SECRETARÍAS Y DEMÁS ÓRGANOS QUE CONFORMAN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL HASTA TANTO PERMANEZCA VIGENTE LA EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA POR EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL”*, lo cierto es que es este último fue expedido el 15 de abril de 2020, esto es, cuando ya el Decreto bajo estudio había surtido efectos para el periodo en que fue expedido (*del día 26 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020*).

Se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que dadas las circunstancias de excepcionalidad, una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial,

⁷ Así fue indicado en el Concepto C 228 de 2006 - Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, en el cual advirtió que la referencia al Código de Procedimiento Penal que se hace es a la Ley 600 de 2000, conforme a lo señalado por el Procurador General en Directiva 006 de abril 8 de 2006, dirigida a todo operador jurídico de derecho disciplinario, y así se ha venido haciendo la práctica.

⁸ El control inmediato de legalidad respecto del Decreto 116 del 15 de abril de 2020, le fue asignado a la Dra. Gloria Cáceres, magistrada de esta Corporación.

será firmada únicamente por el magistrado o magistrada sustanciador (a) y la señora Presidenta de la corporación judicial; bajo el entendimiento que el Acta de Sala Plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRESE AJUSTADO A DERECHO mientras produjo efectos, el Decreto No. 105 de fecha veintiséis (26) de marzo de dos mil veinte (2020), proferido por el Alcalde Municipal de Madrid (Cundinamarca).

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al Alcalde del municipio de Madrid por el medio más expedito, al buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal, quien a su vez **deberá** realizar una **publicación** informativa de la presente decisión, a través de la página web oficial asignada al municipio de Madrid.

TERCERO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 CGP.

CUARTO: PUBLICAR esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA
Magistrado Ponente


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal