

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA**  
**SUBSECCIÓN “C”**

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrada Ponente:** AMPARO OVIEDO PINTO

**R e f e r e n c i a s :**

**Expediente No.** 25000-23-15-000-2020-02386 -00  
**Entidad remitente:** Departamento de Cundinamarca  
**Naturaleza del asunto:** Control Inmediato de Legalidad  
(art. 20 Ley 137 de 1994)

---

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

**I. ANTECEDENTES**

El Departamento de Cundinamarca remitió para control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 337 de 1994 y 136 del CPACA, el Decreto No. 320 el 19 de junio de 2020 *“POR EL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, proferido en el marco general que pende del estado de excepción y la vigencia de sus decretos legislativos como se detallará en el examen específico del acto.

Mediante auto del diecinueve (19) de agosto de 2020, el despacho de la magistrada ponente asumió el conocimiento del proceso y en virtud de las condiciones excepcionales de *“aislamiento preventivo obligatorio”* ordenado por el Gobierno Nacional mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020, de los mecanismos de teletrabajo de adopción de decisiones y notificaciones autorizadas por el Consejo superior de la Judicatura para ejercer la función judicial, se ordenó las notificaciones electrónicas al Departamento de Cundinamarca y al Ministerio público a sus correos institucionales. También

dispuso la convocatoria a intervención en este proceso por quienes tengan interés. Para ello se hizo publicación en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada “Medidas COVID19” y la remisión del auto admisorio al correo de la entidad territorial para que publique en su plataforma virtual si lo considera pertinente.

Se ha cumplido la ritualidad procesal dando alcance a las disposiciones del artículo 20 de la ley 337 de 1994, 136, 185 y 186 del CPACA.

Dentro de los términos legales, no se recibió escrito alguno de personas intervinientes; la entidad territorial se pronunció oportunamente, y el Ministerio Público conceptuó dentro de la oportunidad correspondiente.

## **II. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD QUE EXPIDIÓ EL DECRETO**

El apoderado del Departamento de Cundinamarca señaló que, en el marco del Estado de emergencia económica, ecológica y social decretado por el Gobierno Nacional, la entidad territorial en diversas oportunidades ha decidido la suspensión de términos de las actuaciones administrativas a cargo del departamento, la cual ha operado gradualmente y en forma diferente de acuerdo a las necesidades del servicio que se presentan en cada dependencia. Para el caso concreto, las Secretaría de Transporte y Movilidad, así como la Oficina de Control Interno Disciplinario fundamentaron la necesidad de adoptar la suspensión de términos y en consecuencia así se procedió a través del acto que hoy es objeto de control.

El Decreto 320 de 2020 dispuso la suspensión de términos desde el 19 de junio al 1º de julio de 2020 para la Secretaría Transporte y Movilidad y la Oficina de Control Interno Disciplinario, despachos que sustentaron sus solicitudes de la siguiente manera:

### **1. Oficina de Control Interno Disciplinario**

Las razones que se tuvieron en cuenta para decretar la suspensión de términos de los procesos sancionatorios a cargo de esta oficina fueron:

- a. Actualización de las cuentas de correo electrónico en las cuales se recibe información de las partes.
- b. Obtención de direcciones de correo electrónico de los disciplinados, con el fin de efectuar en debida forma las notificaciones.
- c. Adecuación de salas virtuales para el desarrollo de audiencias.

## **2. Secretaría de Transporte y Movilidad**

Se decretó la suspensión de términos debido a que se podría presentar la vulneración de los derechos fundamentales de defensa y debido proceso de los involucrados por las siguientes razones:

- a. Carencias tecnológicas para el desarrollo de audiencias virtuales en las 10 sedes operativas que se encuentran en el Departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá.
- b. Imposibilidad de garantizar a los ciudadanos a quienes se impongan comparendos los derechos de defensa y debido proceso, pues en ese momento, no había forma de que aquellos acudieran a las sedes operativas en el término de 5 días hábiles después de la imposición del mismo.

Específicamente en el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020 facultó a las autoridades para que dispongan la suspensión de términos en las actuaciones administrativas de manera parcial o total en algunas actuaciones. En consecuencia, en ejercicio de las facultades allí concedidas el Gobernador de Cundinamarca procedió a prorrogar la suspensión de términos que venía siendo decretada y estableció algunas medidas para la reanudación de los términos de las actuaciones administrativas con el fin de evitar aglomeraciones y en lo posible hacer uso de los medios tecnológicos para el desarrollo de las actuaciones administrativas, salvaguardando con ello la salud de los servidores públicos y de la comunidad en general.

Agregó que, no obstante la suspensión de términos, los funcionarios competentes han venido desarrollando actividades que dan impulso procesal

a los expedientes administrativos a través de la modalidad de trabajo en casa, lo cual permite que al reanudarse los términos de las actuaciones estos procesos tengan avances relevantes.

En síntesis, se puede vislumbrar que, desde los criterios formales y materiales, el decreto expedido por el Gobernador de Cundinamarca, cumple con los parámetros legales propios del caso, ya que este se emana por la autoridad competente (Gobernador) en uso de sus atribuciones legales y se encuentra en marco de las disposiciones del orden Nacional.

El departamento de Cundinamarca remitió como antecedentes del acto los siguientes: **1.-** Oficio de solicitud de suspensión de términos de la Secretaría de Transporte y Movilidad; y **2.- Oficio** de solicitud de suspensión de términos de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Salud.

### III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Agente del Ministerio Público se refirió en términos generales a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el territorio nacional y al medio de control inmediato de legalidad, para luego proceder a revisar los aspectos formales y materiales de la decisión objeto de análisis en el *sub lite*.

Concretamente analizó que mediante el decreto legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 se adoptó 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. Se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas en el marco del estado de emergencia decretado por el gobierno nacional el 17 de marzo, con el fin de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilización de la prestación del servicio de forma presencial y mecanismos de atención con utilización de medios digitales y uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones; así como autorización para ampliar o

suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual.

Este decreto al establecer el ámbito de aplicación abarca a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles; órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. Así mismo, en su artículo 6º dicho estatuto dispuso que hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades administrativas, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrían suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, que afectará todos los términos legales, incluidos los de meses o años.

El Gobernador contaba con la autorización legal para suspender mediante acto administrativo los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa 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. Para ello se debía efectuar el respectivo análisis de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta, con el fin de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID\_19 y mitigar sus efectos.

Al analizar el contenido del decreto 320 de 2020 se evidencia que el mismo se fundamenta, en el contenido del Decreto 491 de 2020 por medio del cual se adoptaron medidas para proteger el trabajo en el sector público y se intensifica el trabajo en casa; en el decreto 749 de mayo 28 en el que se imparten las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público dentro de las cuales se destaca el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la república de Colombia desde las cero horas del 1 de junio de 2020 hasta las cero horas del 1 de julio de 2020, con lo que limita totalmente la libre circulación de las personas y vehículos en el territorio nacional salvo algunas excepciones.

En ese orden, se evidencia que el decreto objeto de control se expide dentro del marco del decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y en desarrollo en especial del decreto legislativo 491 de 2020 hasta tanto permanezca vigente la emergencia económica, es decir, en principio hasta el 31 de agosto del presente año como se contempló en la Resolución No. 385 y 844 de 2020 expedidas por el ministerio de salud y protección social.

La medida dispuesta en el decreto objeto de control es proporcional a la situación que se pretende conjurar. Permiten a las personas cumplir con las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, máxime cuando en ninguna de las excepciones establecidas se contempla la posibilidad de acudir a realizar trámites al interior de las actuaciones administrativas que se adelantan en los municipios y departamento y se garantiza el derecho al debido proceso, defensa, contradicción y demás principios rectores de la actuación administrativa.

En conclusión, consideró el decreto objeto de estudio se ajusta al ordenamiento jurídico, en especial a las normas que desarrolla y le sirven de fundamento, es decir, los Decretos 491, 460 y 537 de 2020 y el 749 de 2020.

#### **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA**

##### **1.- Sobre la competencia del Tribunal**

La ley estatutaria 137 de 1994 que reguló los estados de excepción en Colombia, en su artículo 20<sup>1</sup> establece que las medidas de carácter general 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 autoridad de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales. El anterior artículo fue replicado en el artículo 136 del CPACA<sup>2</sup> en el que se precisa, que las autoridades, para este caso del orden

---

<sup>1</sup>**Ley 137 de 1994. "Artículo 20.** Control 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 autoridad 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."

<sup>2</sup> **CPACA. "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

territorial, enviarán sus actos dentro de las 48 horas siguientes. El procedimiento para el control es el fijado en el artículo 185 del mismo código. Este último señala que la sentencia será dictada por la Sala Plena del Tribunal respectivo.

No obstante, actualmente, la Ley 2080 de 25 de enero de 2021 *“Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramiten ante la jurisdicción”*, introdujo una modificación en relación con la competencia para proferir la sentencia en esta clase de controversias, y en ese orden el artículo 44 ibídem señala:

**“Artículo 44.** *Adiciónense dos párrafos al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:*

**Parágrafo 1.** *En los Tribunales Administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.*

**Parágrafo 2.** *En el reparto de los asuntos de control inmediato de legalidad no se considerará la materia del acto administrativo”.*

De la lectura de la norma citada, se deduce, sin hesitación alguna, que cuando la competencia para conocer el CIL se asigne a los Tribunales Administrativos, serán las salas, la subsección o sección a quienes corresponda emitir la sentencia.

Para el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dividido en secciones y subsecciones, claro es que, en adelante, dando alcance a esta disposición que resulta de aplicación inmediata, las salas de decisión de las subsecciones son las competentes para emitir el respectivo fallo.

El Gobernador de Cundinamarca en ejercicio de sus funciones administrativas dictó una medida que tuvo como vista antecedente y orientativa las consideraciones hechas en el decreto legislativo 417 de 17 de marzo por la

---

expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

particular circunstancia del estado de emergencia sanitaria y desarrolla el decreto legislativo 461 de 2020, como se explica adelante. Dicho ente territorial hace parte de la jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por consecuencia, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, que adicionó el artículo 185 del CPACA, esta Sala de decisión es competente para decidir el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial y proferir el fallo que en derecho corresponde.

## **2. Naturaleza jurídica y rasgos distintivos del control inmediato de legalidad de los actos de entidades y autoridades territoriales**

El control inmediato de legalidad en general, que en adelante citaremos por sus iniciales -CIL-, fue concebido en el ordenamiento interno, a partir de la regla general de independencia judicial consagrada en el artículo 228 constitucional, desarrollado en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994, reiterada con la precisión vista en antecedencia, en el artículo 136 del CPACA. Para la efectividad de la medida, se dispuso la instrumentación procesal en el artículo 185 de la ley 1437 de 2011 (CPACA).

La Ley 137 de 1994, fue objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 179 de 1994, en la que se hace referencia a la relación de conexidad que deben guardar todas las medidas que se dicten durante los estados de excepción, con las causas que motivaron la declaratoria:

*“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexequibles por exceder los límites constitucionales”.*

Como su nombre lo indica, el CIL es un instrumento jurídico célere y expedito, procede de oficio o por remisión de la autoridad territorial, para el control de los actos administrativos de carácter general que expidan entidades y autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos del Gobierno nacional, dictados durante los estados de excepción o que desarrollen materias dispuestas en el propio decreto del estado de excepción.

Responde este control al papel de la justicia garante del principio de separación de poderes propio del Estado constitucional y democrático de derecho, a la efectividad del principio de legalidad al que está sometida la administración pública y sin duda es el freno al abuso del poder en situaciones excepcionales. Este tipo de control, en voz de la Corte Constitucional *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*<sup>3</sup>.

De la propia Carta de derechos de 1991, los instrumentos internacionales, la norma sustantiva que consagra la Ley estatutaria de los estados de excepción y la revisión de constitucionalidad que hizo la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994, sobre el proyecto de ley estatutaria 137 de 1994, se desentrañan estos rasgos distintivos del control inmediato de legalidad -CIL- de los actos de las entidades y autoridades territoriales, que descifran su propia naturaleza y razón de ser de la medida judicial de control con una intervención efectiva, acorde con el papel del juez en el estado constitucional y democrático de derecho. Este ha superado ciertas barreras, como el alcance literal de la ley sin considerar los derechos. El estado constitucional y democrático de derecho, es el estado de los derechos y en Colombia está marcado el papel de la justicia desde el preámbulo y los artículos primero y segundo de la Carta de 1991, para ese propósito de control de legalidad efectivo y tutela de los derechos.

Bajo esta perspectiva, el CIL implica verificar la vigencia del estado constitucional en los casos concretos de la realidad institucional excepcional,

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. C- 179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

cuyo sentido depende de las normas; hay que verificar la vigencia de esas reglas y el verdadero alcance de los actos administrativos regulatorios.

El CIL sobre los actos de las entidades y autoridades territoriales, es integral en tanto que, en la comparación con el decreto legislativo que desarrolla lleva al examen material y formal para desentrañar su correspondencia con aquellos y las reglas constitucionales y legales que apalancan las competencias ejercidas. Los actos legislativos desarrollados, a su vez, han tenido un fundamento constitucional que las autoridades territoriales están obligadas a observar y al que sin duda han de remitirse e interpretar. En su cuerpo regulatorio, dadas las particularidades de cada nivel seccional o local, podría tocar de manera distinta las medidas de protección o restricción, con impacto sobre los derechos fundamentales o demás derechos constitucionalmente protegidos, con efectos sobre toda la colectividad.

En efecto, en los desarrollos locales, cuando sean necesarias y pertinentes, las autoridades territoriales tienen que efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio por razones de la emergencia social, económica y ecológica cual es la adoptada en este caso; y, dar alcance a la situación excepcional considerada.

A su vez, tal acto, no puede sobrepasar las reglas constitucionales de protección de los derechos, pese a las circunstancias particulares del estado de excepción, no obstante, los decretos legislativos que la desarrollan, porque aquellos tienen la misma exigencia de guardar conexidad con el estado de excepción.

Bajo este horizonte comprensivo, tales actos han de salvaguardar los derechos de todas las personas, su seguridad y el funcionamiento de las instituciones públicas cuyo papel es el de ser garante de los derechos. No escapa entonces, a nuestro examen, el juicio valorativo de la situación de perturbación basado en la **necesidad** de la medida, **el fin que persigue** y las reglas acogidas, bajo el entendido que aquellas deben guardar **correspondencia, ser acordes y proporcionales** a la situación que ameritó el decreto del estado de excepción, como orienta la Corte de manera general para este tipo de control de naturaleza excepcional.

Pero en todo caso, los actos administrativos de las autoridades territoriales deben guardar fidelidad a ese “pacto de convivencia” que es la Constitución política como diría Ferrajoli<sup>4</sup> para garantizar ese entorno propio. Para nuestro medio, la Carta de 1991 fue expedida para este país multicultural y diverso. En esos espacios geográfico-administrativos seccionales y locales, con sus particularidades sociales, económicas, multiculturales, ambientales, políticas y diversas, es donde opera el pacto que nos rige y donde se dictan los actos administrativos en los estados de excepción que ahora nos corresponde controlar. Así que, no hay, en estricto sentido, reglas de interpretación homogéneas en la aplicación de las medidas excepcionales, ni el control ejercido en el nivel nacional, dicta de forma unívoca el alcance de todo CIL. Se ha de consultar la realidad regional, seccional y local, su contexto histórico que motiva también los actos de sus autoridades, marcadas por la autonomía territorial que ha de ejercerse en los precisos términos constitucionales y legales, sin rebasar sus límites.

En el control que corresponde a este Tribunal bajo el principio de sujeción del ordenamiento a las normas constitucionales y legales, hemos de hacer el juicio de valor que se infiere de esos principios morales que obligan a la sujeción a los principios constitucionales que no se pueden soslayar. Y va implícita la ética sustancial para determinar, en el caso concreto, la sujeción de los actos al ordenamiento, dentro del límite impuesto por los derechos reconocidos en la Carta y el derecho supranacional, tanto como la regulación de la formalidad y materia que se desarrolla según las distintas competencias.

No otro es el papel del Tribunal en ese contexto, que no puede partir de lecturas e interpretaciones exegéticas de la norma regulatoria, sino el fin para el cual está concebido este control. Y el papel de los Tribunales debe ser coherente con la garantía de los derechos en el estado excepcional, superando las barreras formales para efectuar un control material de las decisiones que desarrollan aspectos tocados en las regulaciones del estado de excepción, conjuntamente con la valoración probatoria particular que

---

<sup>4</sup> Dea Ferrajoli, Luigi. Sobre los derechos Fundamentales. Revista Cuestiones Constitucionales, num. 15. Julio a diciembre, 2006. “Las Constituciones son pactos de convivencia, tanto más necesarios y justificados, cuanto más heterogéneos y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están llamadas a garantizar”.

permita verificar esa correlación necesaria y material, en la que se centra el control inmediato de legalidad para la protección de los derechos y la salvaguarda de las instituciones democráticas.

Luego entonces, pese a que, a su turno, los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción y el propio decreto del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, tienen su medio de control natural por la Corte Constitucional, y los actos administrativos que los desarrollan expedidos por el mismo gobierno y las autoridades nacionales, son objeto de control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado que tiene nutrida jurisprudencia sobre el alcance del control en el nivel nacional, también lo es que este control que ahora nos corresponde, es y debe ser un control que lleva implícita la confrontación del acto con las propias normas constitucionales que permitieron la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política) cuando, por la materia, sea obligatorio el pronunciamiento. Esa confrontación necesariamente opera bajo las reglas de la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con los que deben guardar correspondencia los actos territoriales.

La decisión del Tribunal cuando ejerce el CIL, resulta independiente a los demás controles previstos en los distintos medios procesales para examinar la legalidad de los actos, en los aspectos que no se juzguen a través de esta medida excepcional e inmediata; misma razón que lleva a señalar que la decisión también hace tránsito a cosa juzgada solo en la materia estrictamente decidida por el Tribunal, en los términos y finalidad de las disposiciones regulatorias; y, este aspecto es tema pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>5</sup>, aplicable, para el CIL de actos de origen territorial.

De estas disposiciones se extracta sin dificultad que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad es procedente para examinar los actos

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00196-00.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00. Reiteración jurisprudencial. Sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

administrativos dictados en ese contexto de estados de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades de las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas.

Entre ellos, admitimos que no se cuentan los dictados por las mismas autoridades territoriales en ejercicio de las funciones de policía de las que disponen, para cuyo ejercicio están investidas de facultades constitucionales y legales que siguen incólumes en el estado de excepción, en concordancia con la estructura jerárquica nacional de autoridad policiva atribuida al Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para paliar situaciones de orden público en cumplimiento de funciones de la misma naturaleza policiva, así se funden en hechos a evitar y controlar que derivan del propio estado de excepción.

Tampoco son objeto de control aquellos actos anteriores en el tiempo, a la declaratoria del propio estado de excepción y aún los concomitantes de los que no se infiera desarrollo de los decretos legislativos; o, que versen sobre materias para las que disponen de autorización legal que autoriza el ejercicio de ciertas competencias autónomas ordinarias, ajenas al estado excepcional.

### **3. El acto objeto de control inmediato de legalidad**

En esta oportunidad se ha puesto a consideración del Tribunal el Decreto 320 *“POR EL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido el 19 de junio de 2020 por el Gobernador del departamento de Cundinamarca.

En este acto, se adoptan precisas medidas administrativas de carácter general encaminadas a afrontar y a mitigar diversas circunstancias relacionadas con la pandemia por COVID -19, que en su momento dieron también lugar a la declaratoria del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno nacional mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020 con fundamento en lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente, el decreto bajo análisis

se profiere en vigencia del decreto legislativo que nació bajo el estado de excepción con vigencia mientras dura el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y sin duda, desarrolla el decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 que adopta medidas en materia de atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.

No está de más señalar que si bien es cierto el jueves 16 de abril finalizó el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Presidente de la República en todo el territorio colombiano a través del Decreto 417 de 2020, también lo es que durante su vigencia se expidió el decreto legislativo 491 de 2020 que regiría mientras persistan las circunstancias que dieron origen a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, en principio extendida hasta el 30 de mayo de 2020, conforme a lo señalado en el artículo 1º de la Resolución 385 de 2020 y actualmente ha sido prorrogada.

Sin perjuicio de ver que, por la persistencia de las circunstancias particulares, como es de público conocimiento, mediante el decreto 637 de 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional en cabeza del señor Presidente de la República, nuevamente declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, en razón a la situación fáctica que perdura en el tiempo y motivó la decisión con similares razones a las acogidas en el Decreto 417 de 16 de abril de 2020. Se hizo necesario el ejercicio de dichas facultades excepcionales para continuar la tarea obligante de conjurar la crisis generada en nuestro país por la pandemia del COVID-19. Así mismo, el estado de emergencia sanitaria decretado por el Ministerio de Salud fue prorrogado primero hasta el 31 de agosto y luego hasta en 30 de noviembre de esta anualidad, en virtud de la Resolución No. 1462 de 25 de agosto de 2020.

Estos son hechos que deben analizarse de manera integral por la particularidad del estado real que afronta el departamento, el país y el mundo. En el orden interno ha ocurrido un lapso de tiempo entre una y otra declaratoria del estado de excepción de cara a la regulación y los límites impuestos por la Constitución, de donde deviene la temporalidad, pero el

estado de cosas subsiste, y por ello el decreto legislativo 491 de 2020 en buena hora dispuso que estaría vigente mientras dure la emergencia sanitaria.

En el caso objeto de estudio, la fecha de expedición del acto, es posterior a la terminación del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020 (vigente entre el 17 de marzo y el 16 de abril de 2020) e incluso a la declaratoria del nuevo estado de excepción que tuvo lugar mediante el Decreto 637 de 2020 (vigente entre el 6 de mayo y el 5 de junio). Sin embargo, nace dentro de la vigencia del decreto legislativo 491 de 2020 que tuvo su origen en la primera declaratoria del estado de excepción y basta revisar la motivación del acto y las medidas que acoge en torno a la prestación del servicio en un sector de la administración departamental, para afirmar que guarda relación directa con las circunstancias sociales, económicas y sanitarias que motivaron la declaratoria del estado de excepción, parcialmente desarrollado por el decreto 491 de 2020.

No hay duda que el Decreto 320 de 2020 se expidió con fundamento y en desarrollo del Decreto 491 de 2020 que a su vez tuvo origen en el estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el ejecutivo mediante el Decreto 417 de 2020. Se destaca que cada decreto legislativo proferido durante el estado de excepción señaló la fecha de su vigencia en forma independiente. En concreto, el Decreto 491 de 2020 en su artículo 6<sup>o</sup>, expresó con claridad que el ejercicio de las facultades allí conferidas para la suspensión de términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa se extienden durante el término de la emergencia sanitaria, la cual en principio se declaró hasta el 30 de mayo de 2020 y posteriormente ha sido prorrogada hasta el 30 de noviembre de esta anualidad.

Estos antecedentes y consideraciones permiten continuar con el estudio de fondo, bajo el entendido que el Decreto 320 de 19 de junio de 2020 fue expedido por el Gobernador de Cundinamarca considerando la vigencia del decreto 491 de 2020 dictado en el marco general de vigencia y circunstancias

---

<sup>6</sup> Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria.

que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el ejecutivo mediante el Decreto 417 de 2020. El decreto 491 de 2020 fue la razón de ser del acto administrativo objeto de control, y estaba vigente a esa fecha porque la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud permanece en el mundo jurídico.

Esta razón lleva a concluir *a priori* que el medio de control inmediato de legalidad resulta idóneo y procedente para examinar la legalidad de acto departamental, de cara a las disposiciones constitucionales, a las reglas de la ley estatutaria que regula lo concerniente a los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y a los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con los que deben guardar correspondencia.

#### **4. Examen de la forma y contenido del Decreto**

Desde el punto de vista formal, en cuanto a las medidas que adelante se detallan, es un acto administrativo expedido por el gobernador de Cundinamarca en su calidad de representante legal de la entidad territorial, contiene medidas administrativas de carácter general que se aplican en la territorialidad del departamento, que desarrollan el decreto legislativo 491 de 2020 y por consecuencia, susceptible del control inmediato de legalidad en los términos que verificará el Tribunal.

Además de las circunstancias generales que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República mediante decreto legislativo 417 de 2020, desarrolladas por el decreto 491 de 2020, el Gobernador invocó como fundamento de sus decisiones administrativas: **i)** la Constitución Política; **ii)** la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 *"Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*; **iii)** la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020 por la cual el Ministerio de Salud prorrogó el término de la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2020; **iv)** los Decretos 457 de 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, por los cuales el Gobierno Nacional ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las

personas a partir de las cero horas del 25 de marzo y de forma sucesiva hasta el 31 de mayo del corriente; v) Decretos departamentales 164 de 26 de marzo de 2020, 195 de 9 de abril de 2020, 214 de 26 de abril de 2020, 230 de 8 de mayo de 2020, 290 de mayo y 302 de 29 de mayo de 2020, mediante los cuales el Gobernador de Cundinamarca ordenó y prorrogó la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas competencia del departamento de Cundinamarca; vi) Decreto legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

El decreto bajo estudio en su parte resolutive, dispuso:

**“ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS.** *Suspender los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Secretaría de Movilidad y la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación o los demás a que haya lugar en el marco de desarrollo de estos procesos desde el día 19 de junio de 2020 hasta el día 1 de julio de 2020, inclusive.*

**PARÁGRAFO.** *Las actuaciones que pueden ser desarrolladas a través del uso de tecnologías de la información y las comunicaciones podrán ser adelantadas, garantizando en todo caso los derechos fundamentales de los ciudadanos.*

**ARTÍCULO SEGUNDO. USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.** *Se deberá emplear el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para las demás actuaciones administrativas de competencia del departamento de Cundinamarca, acatando para el efecto las disposiciones establecidas en el artículo segundo del Decreto Departamental 302 de 2020.*

**ARTICULO TERCERO. VIGENCIA.** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, se publicará en la página Web de la Gobernación de Cundinamarca y se comunicará a las dependencias del nivel central de la entidad”.*

Desde el punto de vista formal y según el contenido, el decreto se profirió por autoridad competente, el gobernador del departamento de Cundinamarca,

durante la situación de emergencia sanitaria y en aras de garantizar acciones tendientes a instrumentalizar la gestión y a generar acciones de respuesta eficaz, que permitan atender la situación que se viene presentando en el Departamento por la pandemia del COVID-19, en concordancia con las medidas adoptas por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica social y ecológica y el estado de emergencia sanitaria. En especial se observa que el jefe de la entidad territorial busca garantizar la prestación del servicio público sin soslayar los derechos fundamentales de las personas usuarias de la administración y precaver que la función administrativa de su competencia en las dependencias donde se suspenden los términos, no pueden adelantarse en las condiciones de anormalidad que se padece, para evitar la violación de derechos fundamentales a las personas a quienes al acción administrativa se dirige, durante la pandemia del COVID-19, en concordancia con las medidas adoptas por el Gobierno Nacional. Y solo en las dependencias donde es posible el uso de las tecnologías de la información, se continúa con la prestación del servicio bajo esa modalidad.

#### **5.- Examen material de las decisiones adoptadas**

Como se observa de la transcripción precedente, mediante el decreto objeto de estudio se tomaron decisiones en materia de prestación de los servicios por parte de la administración departamental durante la situación de emergencia sanitaria que también dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que se enmarcan dentro de lo que son las medidas administrativas concretas que permiten nuestro análisis, a saber:

- Suspensión de los términos de las actuaciones administrativas de competencia de dos dependencias del Departamento de Cundinamarca a saber: i) Secretaría de Movilidad, y ii) Oficina de Control Interno Disciplinario, incluidos los señalados para la interposición de los diferentes recursos en sede administrativa.

- Utilización de las herramientas tecnológicas de información y comunicaciones para las demás actuaciones del Departamento de Cundinamarca, conforme a lo establecido en el Decreto 302 de 2020.

En general se advierte que las medidas adoptadas que son objeto de análisis ahora, como quedó detalladamente expuesto con antelación, desarrollan el decreto legislativo 491 de 2020 proferido dentro del estado de excepción declarado mediante el decreto legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

En efecto, en la parte motiva de este decreto, se indicó que: i) ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país; ii) Que la adopción de medidas de rango legislativo – decretos ley -, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

En este punto vale la pena hacer referencia a los aspectos juzgados por la Corte constitucional en su declaratoria de constitucionalidad del decreto legislativo 417 de 2020, en sentencia C-145 de 2020, oportunidad en donde la alta corporación realizó un estudio sobre la existencia de medidas ordinarias, su utilización por parte del Gobierno nacional y la insuficiencia de estas para conjurar la situación e impedir la extensión de los efectos, lo cual le permitió concluir que el Gobierno nacional acreditó que por la magnitud y la gravedad de la crisis humanitaria resultante de la pandemia del COVID-19, aquella no podía ser conjurada con el ejercicio de las atribuciones ordinarias que le otorga el ordenamiento jurídico. Las consideró insuficientes para responder con inmediatez las múltiples áreas puntuales que requieren medidas específicas de nivel legislativo y no solo administrativas. Se hacían necesarias medidas extraordinarias para atender la calamidad sanitaria y los

efectos negativos al orden económico y social. En ese orden, la alta corporación realizó un estudio sobre la existencia de medidas ordinarias, su utilización por parte del Gobierno nacional y la insuficiencia de estas para conjurar la situación e impedir la extensión de los efectos.

Igualmente, encuentra la Sala que las decisiones que se encaminan a establecer medidas y lineamientos para garantizar la prestación de servicios y el ejercicio de la función pública la entidad territorial tiene sustento en los **decretos: 457 del 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020 y 749 de 28 de mayo de 2020**<sup>7</sup>, por los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, y en especial se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional. Estos decretos también ordenaron a los gobernadores y alcaldes 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 Republica de Colombia.

Las medidas acogidas por el Gobernador de Cundinamarca a través del acto objeto de control, permiten el equilibrio entre la directriz de aislamiento preventivo impartida por el Gobierno Nacional que busca limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y proteger la salud del público en general; así como la suspensión de las funciones administrativas en dos dependencias en donde se requiere la garantía de los derechos fundamentales de las personas involucradas en los procesos de esas dependencia. Y por otra parte la continuidad de los servicios administrativos en las demás dependencias, para garantizar la atención a las personas usuarias de la administración, el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado a nivel territorial, y asegurar, en suma, el cumplimiento efectivo de los fines y principios del Estado constitucional, con la tutela efectiva de los derechos.

---

<sup>7</sup> Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:001) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Del mismo modo, las medidas analizadas guardan relación y se sustentan en el decreto legislativo **491 de 28 de marzo de 2020** “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, que en su artículo 6° señala:

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

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo 3.** *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales”.*

A este punto se resalta que la Corte Constitucional efectuó el examen de constitucionalidad a este decreto legislativo en la sentencia C- 242 de 9 de julio de 2020. En esa oportunidad la alta corporación encontró que las medidas adoptadas en los artículos 3° a 11 y 13 a 18 del Decreto 491 de 2020 satisfacen los juicios de motivación suficiente e incompatibilidad, conexidad material interna, intangibilidad y necesidad jurídica. Específicamente frente a la medida de suspensión de términos administrativos prevista en el artículo 6 ibídem, la Corte consideró que se encuentra conforme a la Carta superior, como quiera que supera el examen de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.

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

Y evidenció que la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en

algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

También consideró la Corte que la referida medida es necesaria y proporcional, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias y porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos *iusfundamentales*, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

En el examen de constitucionalidad se resaltó que:

i) La suspensión no aplica de plano y respeta la autonomía administrativa, toda vez que le corresponde a cada autoridad definir cómo operará, teniendo la facultad de suspender todo el procedimiento o alguna etapa de este, lo cual debe justificar en un acto administrativo motivado.

ii) Así mismo estableció que el decreto legislativo exige una fundamentación calificada, ya que la autoridad debe dar cuenta de que hubo una evaluación previa de la situación que la lleva a encontrar justificada la adopción de la medida en función de sus actividades y procesos; y las razones que se invoquen deben estar relacionadas con el servicio y las causas de la emergencia sanitaria.

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

iv) La medida examinada tiene en cuenta que la suspensión de términos puede a llegar afectar los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza

previstos en la ley y, a efectos de evitar una vulneración al debido proceso, señala que los mismos no correrán durante el plazo en que se utilice la figura.

Bajo ese análisis, la Corte Constitucional concluyó que la medida de suspensión de términos regulada por el artículo 6° del decreto legislativo 491 de 2020 se encuentra acorde con la Constitución Política.

Estas precisiones, sirven de base nítida para el análisis en el caso que nos compete. Y en esa dirección, se advierte que la medida adoptada en el **artículo 1° del Decreto 320 de 2020** que prorroga la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Secretaría de Movilidad y la Oficina de Control Interno Disciplinario del Departamento de Cundinamarca, incluidos los señalados para la interposición de los diferentes recursos en sede administrativa, sin asomo de duda tiene su fundamento en el artículo 6° del decreto legislativo 491 de 2020, lo desarrolla y sigue sus postulados, bajo una justificación razonable.

Así mismo, se observa que lo consignado en el artículo 1° del decreto objeto de estudio se aviene a lo previsto en la norma en cita ya analizada por la Corte Constitucional como se expuso en precedencia, en tanto ésta señala que la suspensión de términos podrá hacerse de manera total o parcial sin que la medida se mantenga más allá de la fecha en que se supere la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>8</sup>. El mismo precepto advierte que al día siguiente de superada la emergencia se reanudarán los términos.

En ese sentido, el mandatario territorial ordenó la suspensión parcial de las actuaciones de competencia del departamento de Cundinamarca, como quiera que la directriz abarca únicamente a dos dependencias –Secretaría de Movilidad y Oficina de Control Interno-; y se extiende solo hasta el 1° de julio del año en curso, toda vez que a partir del día 2 del mismo mes y año se reactivaron los términos según lo manifestado por la propia entidad departamental. Así se verifica que la medida acogida por la entidad territorial

---

<sup>8</sup> Este límite temporal también es señalado en el inciso 4° del artículo 3° del Decreto Legislativo 491 de 2020. Hasta el momento se encuentra vigente la Resolución N.1462 de 2020 que prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020.

también cumple el límite temporal establecido en el decreto legislativo que desarrolla.

Resulta relevante señalar que como parte de la motivación del acto administrativo objeto de control, el representante legal de la entidad territorial señaló que el 16 de junio de 2020 la Secretaría de Movilidad presentó oficio en su dependencia en donde informó que en 10 de las sedes operativas que se encuentran en el departamento, no se contaban con las herramientas tecnológicas para el desarrollo de audiencias virtuales, por lo que debido a este inconveniente de tipo logístico se podían afectar los derechos fundamentales de los ciudadanos que intervienen en los procesos que se adelantan en esas sedes operativas. Así mismo, la Oficina de control interno disciplinario mediante oficio de fecha 18 de junio de 2020 expuso que se encuentra adelantando todos los trámites tendientes a la obtención de las direcciones de correo electrónico de los ciudadanos involucrados en procesos disciplinarios, además de no contar a la fecha con medios tecnológicos suficientes para el desarrollo de las audiencias que se deben adelantar en los procesos. Copia de estos oficios fue allegada al plenario por la entidad emisora del acto.

Para el Tribunal los requerimientos realizados por los jefes de las dependencias –Secretaría de Movilidad y oficina de Control Interno Disciplinario-, constituyen una prueba de la necesidad y proporcionalidad de la medida acogida por el Gobernador de Cundinamarca a través del decreto analizado, habida consideración a que luego de enterarse de la situación fáctica por la que atravesaban dichas áreas y conocer las dificultades precisas que tenían esas dependencias para ejercer sus funciones conforme a la Constitución y a las leyes, con pleno respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, estaba en obligación de tomar una medida que garantizara no solo la continuidad de la prestación del servicio público sino también los derechos de las personas usuarias de la administración. En suma, se encuentra que la medida acogida mediante el Decreto 320 se encamina a garantizar el cumplimiento efectivo de los fines y principios de nuestro Estado constitucional y la tutela efectiva de los derechos.

En relación con la medida acogida en el **artículo 2º del Decreto 320 de 2020**, debe señalarse que se trata de dar continuidad y aplicación a los lineamientos que se tienen que seguir en las demás actuaciones de competencia del departamento en cuanto al empleo y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que se establecieron para la entidad territorial mediante el Decreto 302 de 29 de mayo de 2020, con miras a garantizar la prestación de servicios esenciales en la entidad territorial, medidas que resultan concordantes con lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el **Decreto 491 de 28 de marzo de 2020** en especial con lo consagrado en el artículo 3º que es del siguiente tenor:

**“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<sup>9</sup> velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

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

*En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán 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”.*

En la sentencia C- 242 de 9 de julio de 2020, la Corte Constitucional consideró que cumple con el *juicio de no contradicción específica*, puesto que ante la inexistencia de una disposición superior concreta que regule la modalidad de prestación de servicios por parte de los empleados y contratistas del Estado, se optó por autorizar legalmente el trabajo en casa

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 1. Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

en razón de las circunstancias extraordinarias que atraviesa el país debido a la pandemia originada por el coronavirus COVID-19, atendiendo a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Específicamente señaló que la autorización a las entidades del Estado para que puedan consentir que su personal cumpla con sus funciones y compromisos a través de la modalidad de trabajo en casa, utilizando para tales efectos las tecnologías de la información y las comunicaciones, busca la satisfacción de una finalidad legítima, como lo es asegurar la prestación de los servicios a cargo de las autoridades en medio de las restricciones sociales adoptadas para enfrentar el riesgo epidemiológico asociado al coronavirus COVID-19.

En ese sentido la alta corporación señaló que la medida acogida en el artículo 3° analizado es una autorización adecuada y necesaria para lograr la prestación de los servicios a cargo de las autoridades y, a su vez, disminuye el contacto social entre los funcionarios y los usuarios que a su vez impacta proporcionalmente el riesgo sanitario. Además, al tratarse de una medida transitoria y restringida por las necesidades del servicio, es razonable que no se modifiquen las relaciones contractuales respectivas para adecuarlas a la modalidad de teletrabajo, sino que se opte por la autorización de trabajo en casa, cuya naturaleza es temporal y no altera las condiciones de la relación jurídica, incluidos los derechos laborales y las garantías sociales.

Por último, vale la pena acotar que la Corte resalta que a fin de evitar que la barrera implícita por uso de las tecnologías no afecte a los ciudadanos frente a la oportunidad de acceder a las actividades más importantes que adelanta el Estado en medio de la pandemia, en el artículo 3° se aclaró que:

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

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

También estas orientaciones obligantes al momento de examinar el acto que se pone a nuestra consideración se han hecho efectivas en el departamento de Cundinamarca, de modo que las medidas y directrices acogidas para las demás actuaciones del Departamento, diferentes a las dependencias en las que se suspenden los términos, se ajustan a la exigencia legal y constitucional. La utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, para la recepción, gestión, trámite y decisión de las actuaciones administrativas; así como para todas las actuaciones, comunicaciones, notificaciones, audiencias y diligencias, están previstas de modo que permiten la intervención y participación de las partes, apoderados, terceros, intervinientes etc. Y por demás fueron analizadas por esta corporación al revisar la legalidad del Decreto 302 de 29 de mayo de 2020<sup>10</sup>, oportunidad en la que se encontró que las medidas acogidas resultan coherentes con la situación de emergencia que vive el país y sobre todo con las medidas policivas de aislamiento obligatorio vigentes para la fecha de expedición del decreto departamental.

En ese orden, las medidas adoptadas por la administración departamental no distan del propósito de efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio, teniendo a contrarrestar la situación generada por la pandemia del COVID-19. De modo que en forma nítida se muestran proporcionales, necesarias, efectivas y coherentes con las acogidas por el Gobierno nacional, aplicadas a todo el territorio nacional.

Finalmente, en cuanto a los efectos que surte el decreto bajo control, se advierte que en el **artículo tercero** del Decreto 320 de 2020, señaló que el mismo rige a partir de su expedición, medida imprecisa si se tiene en cuenta que de conformidad con lo normado en el artículo 65 del CPACA<sup>11</sup>, los actos

---

<sup>10</sup> Radicado No. 25000-23-15-000-2020-02194-00.

<sup>11</sup> **Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general**

Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

administrativos de carácter general son obligatorios a partir de su correspondiente publicación. En todo caso este es un aspecto que toca con la oponibilidad del acto y en nada compromete el examen de legalidad propiamente dicho, por corresponder a una actuación posterior al mismo. Así lo ha entendido la Sala mayoritaria en ocasiones anteriores, sin embargo, propio es advertirlo como modulación de la decisión, para dar plena claridad sobre la vigencia a partir de la fecha de su publicación.

## **6.- Conclusión**

Bajo las anteriores consideraciones la Sala encuentra que, tal y como lo conceptuó la señora Agente del Ministerio Público, el decreto 320 de 2020 fue expedido por el Gobernador de Cundinamarca en aras de efectivizar las medidas nacionales de atención de la emergencia social, económica y ecológica; y de la revisión general no se evidencia que se haya trasgredido los decretos legislativos en los que se basa, en las circunstancias particulares del estado de excepción.

Del mismo modo, las medidas acogidas mediante el decreto objeto de análisis resultan proporcionales y necesarias para conjurar la situación que ameritó el decreto del estado de excepción y de emergencia sanitaria, bajo la explicación dada por la entidad territorial y con la realidad demostrada en el expediente,

En ese sentido, se concluye que el decreto No. 320 del 29 de mayo de 2020 *“POR EL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, se ajusta a derecho en lo que atañe al análisis efectuado a través de este medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 337 de 1994 y 136 del CPACA-y así se declarará.

En mérito de lo expuesto, Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda - Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

**RESUELVE:**

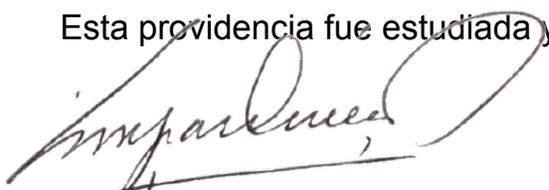
**PRIMERO. Declarar** que el decreto 320 del 29 de mayo de 2020 “*POR EL CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD Y LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, se ajusta al ordenamiento vigente en lo que atañe al análisis efectuado a través de este medio de control inmediato de legalidad, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia. La legalidad del acto objeto de estudio se declara bajo el entendido que rige a partir de la fecha de su publicación, conforme a lo señalado en el artículo 65 del CPACA.

**SEGUNDO. Notifíquese** esta decisión a la autoridad remitente Departamento de Cundinamarca y al Ministerio Público a los correos electrónicos institucionales.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Segunda de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se publicará esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha



**AMPARO OVIEDO PINTO**



**CARLOS ALBERTO ORLANDO JAIQUEL**



**SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**