

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

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

Magistrado ponente:	<b>FRANKLIN PÉREZ CAMARGO</b>
NATURALEZA:	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
RADICACIÓN:	<b>25-000-23-15-000-2020-02541-00</b>
ASUNTO:	<b>SENTENCIA.</b> control Decreto 362 del 31 de julio del 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca

Adelantado el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, corresponde a la sala de la sección tercera, subsección B proferir sentencia del control inmediato de legalidad del Decreto No. 362 del 31 de julio de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, de conformidad con las reglas previstas en el numeral 7 del artículo 27, el numeral 1 del artículo 20 de la ley 2080 de 2021 y el acta de sala plena No. 30 de 2021, en la que aprobó que la decisión del asunto sería por la Sala de subsección que integra cada magistrado

**ANTECEDENTES:**

**1. TRÁMITE DEL PROCESO.**

El 31 de julio de 2020 el gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto No. 362 *“Por el cual se ordena la suspensión en términos de actuaciones administrativas de competencia de la dirección de inspección, vigilancia y control de la secretaria de salud y la secretaria de transporte y movilidad del departamento de Cundinamarca y se adoptan otras disposiciones”*

El 5 de agosto de 2020 se asignó el conocimiento a este despacho, y mediante auto del 14 de agosto de 2020 se avocó el conocimiento del Decreto expedido por el ente territorial

La secretaria de la sección realizó las notificaciones y publicaciones respectivas el 21 de agosto de 2020.

La Procuradora 50 Judicial II Administrativa delegada ante este Despacho Tribunal Administrativo de Cundinamarca allegó pronunciamiento indicando que el decreto estudiado se ajusta al marco constitucional y legal.

## **2. INTERVENCIONES**

### **Procuradora cincuenta (50) Judicial II Administrativa delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**

*“Respecto del caso particular el Decreto 362 del 31 de julio de 2020, expedido por la Gobernación de Cundinamarca, mediante el cual “se ordena la suspensión de términos de actuaciones administrativas de competencia de la dirección de inspección, vigilancia y control de la secretaria de salud y la secretaria de transporte y movilidad del departamento de Cundinamarca y se adoptan otras disposiciones”, observa esta Agente del Ministerio Público que se trata de un acto administrativo de contenido general, suscrito por Nicolas García Bustos, en su calidad de Gobernador del Departamento de Cundinamarca, en ejercicio de funciones administrativas propias de dicho empleo y se fundamenta en los decretos legislativos, orientado a declarar la urgencia manifiesta que permite “suspender los términos de los procesos a cargo de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la secretaria de Salud y de la Secretaria de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca, así como también los términos que tiene la ciudadanía para interponer los recursos de reposición, apelación, o los demás que haya lugar en el desarrollos de los procesos; procurando así el cuidado integral de la salud de toda la comunidad mediante las acciones humanitarias que respondan a los peligros inminentes que se presenten contra la vida o salud de las personas.*

*Adicionalmente el Decreto 362 del 31 de julio de 2020, se orienta a impulsar las acciones necesarias para adecuar el desarrollo de los procedimientos a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para así garantizar los derechos de los ciudadanos.*

*Específicamente el artículo 305 de la Constitución Política de Colombia establece como atribuciones del Gobernador: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales. 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes. (...)*

*Bajo esta base normativa, resulta ostensible que el Decreto 362 del 31 de julio de 2020 fue expedido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca dentro de su marco de competencias.*

*Revisado el Decreto 362 del 31 de julio de 2020, observa esta Agente del Ministerio Público que en el mismo se contempla objeto, causa, motivo y finalidad, materializando de esta forma la voluntad unilateral de la administración, en ejercicio de la función administrativa.*

*En cuanto a la publicidad del acto estudiado, es mismo es posible ubicarlo fácilmente en la página web del ente territorial (...)*

*(....)*

*Una vez revisado el Decreto 362 del 31 de julio de 2020, expedido por la Gobernación de Cundinamarca, mediante el cual “se ordena la suspensión de términos de actuaciones administrativas de competencia de la dirección de inspección, vigilancia y control de la secretaria de salud y la secretaria de transporte y movilidad del departamento de Cundinamarca y se adoptan otras disposiciones”, evidencia esta Agente del Ministerio Público que el mismo guarda una relación directa de conexidad sustantiva, por un lado entre su motivación y su contenido normativo enunciado como sustento fáctico, y por el otro, conexidad externa habida cuenta que la declarativa de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, originada en el Covid 19, calificado por el Ministerio de Salud como Pandemia, es necesario que la administración cuente con herramientas eficaces y oportunas para hacer frente a las necesidades propias de la pandemia.*

*De esta manera, se evidencia que el Decreto objeto de estudio, fue expedido por el Gobernador de Cundinamarca en ejercicio de sus facultades propias de policía con la finalidad de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene razón de ser respecto de las condiciones de salubridad pública, toda vez que esta se encuentra gravemente afectada por el hecho de haber irrumpido una pandemia al desatarse un virus denominado Covid-19, el cual hizo presencia en el territorio nacional.*

*En ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que parte del texto; el Gobernador Departamental de Cundinamarca refirió efectivamente como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República, decretos relacionados anteriormente en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.*

*Por su parte es importante señalar que se ha establecido que actualmente no se cuentan con las herramientas tecnológicas y las bases de datos de direcciones electrónicas de los interesados, razón por la que actualmente se están adelantando gestiones por parte de las dependencias para si poder adaptarse al nuevo procedimiento establecido en el Decreto Legislativo 491 de 2020 y así poder evitar la configuración de nulidades procesales”*

### **3. CONSIDERACIONES**

La Sala abordara el estudio así: 1. Competencia y procedencia del medio de control, 2. Generalidades del control inmediato de legalidad. 3. Problema Jurídico. 4. Contenido, motivación y competencia ejercida para la expedición del decreto objeto de estudio. 4. Análisis de legalidad del acto y 5. Conclusiones.

### **1. Competencia y procedencia del medio de control.**

El artículo 215 de la CP dispuso que el Presidente de la Republica con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa

La Ley Estatutaria 137 de 1994 reglamentó los Estados Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

El artículo 20 de la anterior ley, menciona el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los actos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción ejercida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la entidad territorial en que se expidan los actos.

El artículo 136 del CPACA establece el alcance del control inmediato de legalidad que determina las características de los actos que son objeto de estudio por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativo proferidas en los Estados de emergencia, que asumirá el estudio una vez enviado el acto o en caso de que no se haga el envío la autoridad judicial asumirá el conocimiento de oficio.

Igualmente, el artículo 151 del CPACA estableció la competencia en los Tribunales Administrativos el conocimiento en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos generales en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción como desarrollo de los Decretos Legislativos por las autoridades departamentales o municipales, según el lugar de su expedición.

Significa que esta corporación asume el conocimiento exclusivamente de actos que cumplan con la siguiente característica:

- i.** Actos jurídicos estatales de contenido general.

**ii.** Deben tener la naturaleza jurídica de actos administrativos, es decir, proferidos en ejercicio de la función administrativa.

**iii.** Que los actos administrativos hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción, conforme lo dispone los artículos 212, 213 y 214 de la CP, por estado de guerra exterior, estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social y ecológica.

Al respecto, el 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con ocasión de la pandemia COVID – 19 por medio del Decreto 417.

El 31 de julio de 2020 el gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto No. 362 por el cual se ordena la suspensión de términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Transporte y Movilidad 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 esos procesos desde el 1 de agosto de 2020 hasta el 1 de septiembre de 2020.

La anterior decisión se sustentó en la declaratoria de la emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo del 2020, la Resolución 844 del 26 de mayo de presente año, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en el que prorrogó el término de la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto del 2020. Igualmente se establece que la medida se adoptó, atendiendo las disposiciones emitidas por el Gobierno Nacional en los Decretos 457 del 22 de marzo, Decreto 531 del 8 de abril, Decreto 593 del 24 abril, Decreto 636 del 6 de mayo, Decreto 689 del 22 de mayo, Decreto 749 del 28 mayo del 2020, mediante los cuales, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de las personas que habitan en el territorio nacional.

Finalmente, manifiestan que la directriz departamental de suspender los términos, también obedece al procedimiento establecido en el Decreto 491 del 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-* pues la pauta señalada, no se ha podido implementar debido a las dificultades tecnológicas al interior de las dependencias de la Gobernación, que pueden afectar los procedimientos y tramites, vulnerando con ello el debido proceso y derecho de defensa.

En consecuencia, encuentra el despacho que el contenido del referido acto administrativo fue proferido con fundamento en un Decreto Legislativo suscrito por el Gobierno Nacional, en torno a la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, adoptada en el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, a raíz del virus COVID-19.

Así las cosas, para la Sala el control inmediato de legalidad del Decreto Departamental No. 362 de 2020 de Cundinamarca es procedente, toda vez que es un acto general que regula aspectos generales sobre las medidas administrativas de competencia de la Dirección de Inspección, Vigilancia y Control de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de Transporte y Movilidad del Departamento de Cundinamarca.

## **2. Generalidades del Control Inmediato de legalidad.**

El artículo 215 de la Constitución Política, dispuso que el presidente de la República con la firma de todos los ministros podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa.

En virtud de la declaratoria oficial de esta situación surge una nueva legalidad revestida de excepcionalidad, por la que el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, que deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad, conexidad, y límite temporal.

Igualmente, el artículo 215 de la Constitución Política revistió que los actos dictados con ocasión a la declaratoria del estado de emergencia con firmeza de ley y los denominó Decretos Legislativos y fijó un control automático.

De conformidad a la normatividad citada, para la Sala el control inmediato de legalidad es un proceso jurisdiccional de naturaleza especial, reglada y célere, cuyo conocimiento se atribuyó a la Jurisdicción Contencioso Administrativa como juez natural de la administración, quien tienen la competencia de revisar de manera automática que los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los Estados de Excepción se ajusten al ordenamiento jurídico del momento; específicamente, que las medidas dispuestas estén dirigidas única y exclusivamente a evitar la propagación de la situación originaria de la emergencia, que sean necesarias, proporcionales y conexas con las causas de la perturbación.

Entonces corresponde al juez contrastar el acto administrativo con las disposiciones constitucionales que facultan la declaratoria del estado excepción, la legislación reglamentaria (Ley 137 de 1994), y los Decretos

legislativos expedidos por el Gobierno Nacional que la establezcan o desarrollen.

### **3. PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde a la Sala Plena de esta corporación establecer:

¿El Decreto Departamental N. 362 del 31 de julio de 2020 expedido por el gobernador de Cundinamarca se ajusta a la legalidad y especialmente a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020 invocado para su expedición?

### **4. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DEL ACTO.**

#### **A. Autoridad que expidió el acto administrativo.**

El acto objeto de estudio fue expedido por el Gobernador de Cundinamarca.

En relación con los departamentos, la Constitución Política de Colombia los cataloga como entidades territoriales que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses atribuyéndoles los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y 4. Participar en las rentas nacionales<sup>1</sup>

Ahora bien, el título XI de la Constitución Política regula la organización territorial. En el capítulo II se encuentra estipulada la normatividad del régimen departamental, donde se establece que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Además, de ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Dentro de las facultades de los gobernadores establecidas en el artículo 305 C.P, se resaltan:

*“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales*

*2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.*

*14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.*

---

<sup>1</sup> Artículo 286 y 287 de la constitución política de Colombia

15. *Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.*”

Conforme a la normatividad, el Gobernador de Cundinamarca en el ejercicio de sus funciones como jefe del ente territorial y en cumplimiento de los decretos del Gobierno, especialmente el Decreto legislativo 491 del 2020, tenía la competencia y capacidad para expedir el Decreto 362 del 31 de julio de 2020 ordenando la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Dirección de inspección, vigilancia y control de la Secretaría de salud y Secretaría de transporte y movilidad del Departamento.

## **2. Generalidades del acto administrativo en estudio.**

El Decreto No. 362 suscrito por la Gobernación Cundinamarca, materia de estudio dispone en su parte resolutive lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO SUSPENSIÓN DE TERMINO: SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Dirección de Inspección, vigilancia y control de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de transporte y movilidad 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 1 de agosto de 2020 hasta el día 1 de septiembre de 2020, inclusive.

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

**ARTICULO SEGUNDO USO DE LAS TECNOLOGIAS DE LA INFORMACION Y DE 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”

En las consideraciones del acto administrativo se mencionó lo siguiente:

- ✓ Mediante resolución 385 del 12 de marzo del 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional hasta el 31 de mayo del 2020. Medida que fue prorrogada por la resolución 844 del 26 de mayo de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.

- ✓ Por su parte el Gobierno Nacional expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.* Ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m) del 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.
- ✓ Atendiendo la disposición nacional, el ente territorial emitió el decreto departamental 164 del 26 de marzo de 2020 *“por el cual se ordena la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca al igual que los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar desde el día 26 de marzo de 2020 hasta el día 13 de abril de 2020, inclusive”*
- ✓ Mediante decreto presidencial 531 del 8 de abril del 2020, se dispuso 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 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19
- ✓ Ante este nuevo periodo de aislamiento, se expidió el Decreto Departamental 195 del 9 de abril de 2020, modificando el artículo primero transcrito previamente, en el sentido de ampliar la suspensión de términos hasta el 27 de abril del 2020, inclusive.
- ✓ El presidente de la República profirió el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, preceptuando en su artículo primero la orden de aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m) del 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19
- ✓ En cumplimiento de esta disposición, el gobernador de Cundinamarca emitió el Decreto 214 del 26 de abril de 2020, prorrogando la suspensión de términos hasta el lunes 11 de mayo de 2020.
- ✓ El 6 de mayo del 2020, el presidente de la república expidió el Decreto 636, estableciendo en el artículo primero la orden de aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m) del 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 25 de mayo de

2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

- ✓ Ante la nueva disposición nacional se profirió el decreto departamental 230 del 8 de mayo del 2020, prorrogando la suspensión de términos hasta el lunes 25 de mayo de 2020, inclusive.
- ✓ A través del Decreto Nacional 689 del 22 de mayo del 2020 se prorrogó la vigencia del decreto 636 de 2020 hasta el 31 de mayo de la presente anualidad, por lo que se expidió el Decreto Departamental 290 de 2020, prorrogando la suspensión de términos hasta el referido 31 de mayo de 2020.
- ✓ El 28 de mayo del 2020, se profirió Decreto Nacional 749 de 2020 extendiendo el aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m) del 1 de junio de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 1 de julio de 2020. Siendo prorrogado por el Decreto 878 del 2020 hasta el 15 de julio de 2020.
- ✓ En virtud de lo anterior, el departamento de Cundinamarca expidió el Decreto 302 de 2020 con el cual se determinó la suspensión de términos hasta el día 8 de junio de 2020 y se impartieron diversas instrucciones para que a partir del día 9 de junio de 2020 se reanudaran los términos procesales, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones con los elementos previstos en el Decreto Legislativo 491 de 2020.
- ✓ Posteriormente, mediante decreto Departamental 320 de 2020 se dispuso que entre el 19 de junio y el 1 de julio de 2020 se suspendieran los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la secretaría de movilidad y la oficina de control interno disciplinario del departamento de Cundinamarca, debido a circunstancias específicas que se habían presentado en los procesos a cargo de esas dependencias, respecto de la adaptación a los medios tecnológicos para el desarrollo de los procesos administrativos a su cargo.
- ✓ A través de oficio de fecha 1 de julio 2020 la directora de servicios de las sedes operativas de tránsito de la Secretaría de transporte y movilidad, solicitan que se amplié la medida de suspensión de términos debido a que se encuentran desarrollando las acciones necesarias para adelantar el proceso sancionatorio de manera virtual, resaltando que ante la situación actual eventualmente se podrían vulnerar los derechos fundamentales de defensa y debido proceso de los presuntos contraventores.

- ✓ De la misma forma, el secretario de Salud de Cundinamarca, mediante oficio de fecha 2 de julio de 2020 solicitó que se suspendieran los términos de los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Inspección, vigilancia y control de dicha dependencia, debido a que en los procesos que se han adelantado se han evidenciado inconvenientes logísticos con las notificaciones electrónicas, por lo que se adelantaban acciones pertinentes ante la secretaría General y la Secretaria de tecnologías de información y comunicaciones, para superar los impases y con ello garantizar que las personas involucradas en esos proceso se les garanticen sus derechos fundamentales de defensa y debido proceso.
- ✓ Ante las solicitudes de las dos dependencias se expidió el decreto Departamental 333 del 6 de julio de 2020, en el que se determinó suspender los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la secretaria de movilidad y la dirección de inspección, vigilancia y control de la secretaría de salud del departamento de Cundinamarca desde el día 6 de julio de 2020 hasta el día 15 de julio de 2020, inclusive.
- ✓ La secretaría de salud, movilidad y la oficina de control interno disciplinario del departamento de Cundinamarca, manifestaron que no contaban con las herramientas tecnológicas y las bases de datos de direcciones electrónicas de los procesados con el fin de adaptarse al nuevo procedimiento establecido en el decreto legislativo 491 de 2020 y evitar la configuración de nulidades procesales por una eventual vulneración de los derechos fundamentales.
- ✓ Posteriormente mediante decreto departamental 440 del 15 de julio del 2020, se ordenó la suspensión de termino de las actuaciones administrativas de competencia de la secretaria de salud, transporte y movilidad y la oficina de control interno disciplinario del departamento de Cundinamarca hasta el 1 de agosto de 2020. Decisión sustenta ante el Decreto nacional 990 del 2020 que extendió el aislamiento a partir de las cero horas (00:00) del día 16 de julio 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020.
- ✓ Finalmente, expresan que la Secretaría de Transporte y Movilidad ya adoptó en gran medida el desarrollo de las actuaciones por medios virtuales. Sin embargo, por la naturaleza propia del procedimiento algunas actuaciones deben ser de forma presencial, acciones que han sido imposible debido al asilamiento decretado por las autoridades municipales y distritales.

- ✓ De la misma forma la dirección inspección, vigilancia y control de la Secretaría de Salud adelantó múltiples actividades tendientes a adaptar el uso de mecanismos tecnológicos al desarrollo de sus procesos sancionatorios, encontrándose en etapa de verificación de la recepción de documentos que pueden presentar los sujetos procesales en ejercicio de sus derechos.

Bajo los argumentos expresados en el acto objeto de estudio se puede afirmar que cumple a cabalidad los requisitos exigidos en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2001 para hacer viable la aplicación del control inmediato de legalidad por parte del Tribunal administrativo de Cundinamarca al referido Decreto Departamental, así:

- a.** La decisión adoptada en el acto administrativo se fundamenta en las directrices impartidas por el Gobierno Nacional en el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y la 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 cual tiene su génesis en el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de excepción de *“emergencia económica, social y ecológica”* por causa de la pandemia desatada por el virus denominado Covid -19.
- b.** La medida es concreta en punto a la suspensión de los trámites administrativos de la Dirección de Inspección, Vigilancia y control de la secretaria de salud y la Secretaría de transporte y movilidad del departamento de Cundinamarca, en aras de garantizar las acciones procedimentales de los ciudadanos en los procesos que se adelanten al interior de estas dependencias, salvaguardando el derecho al debido proceso y defensa.
- c.** La decisión de suspender las actuaciones administrativas y los términos de recurso de ley se sustenta en permitirle a las Secretarías implementar de forma adecuada y eficaz las herramientas tecnológicas, para brindar un servicio a través medios electrónicos, protegiendo así la vida de los ciudadanos y los empleados ante la emergencia sanitaria que vive el país.

Aunado a lo anterior del Decreto Departamental No. 362 de 2020 expedido por el gobernador de Cundinamarca, se acreditó:

- ) Es un acto jurídico estatal de naturaleza administrativa en la medida en que fue expedido por el respectivo gobernador en ejercicio de función administrativa, que tiene por contenido y alcance unas decisiones de esa

precisa naturaleza jurídica en materia de medidas y funcionamiento administrativos de las secretarías departamentales.

) Es un acto administrativo de carácter general debido a que su contenido es impersonal y abstracto al modificar una situación jurídica que radica principalmente en suspender las actuaciones administrativas con el objeto de implementar las herramientas tecnológicas y hacer uso de los medios electrónicos en los trámites y procedimientos al interior de las secretarías departamentales, con el fin de hacer frente a la propagación de la pandemia por el Covid-19.

) Al ser proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la respectiva autoridad, la decisión adoptada se aplica en la territorialidad del departamento de Cundinamarca.

### **3. Análisis de legalidad**

El Decreto 362 del 2020 se encamina a cumplir en debida forma las directrices establecidas en el Decreto Legislativo 491 del 2020, que busca que las actuaciones administrativas se sigan ejerciendo, garantizando los derechos y los intereses generales y particulares de una forma virtual, facilitando el distanciamiento social y evitando poner en riesgo la salud de los ciudadanos y de los funcionarios públicos. Para ello, se debían implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones conforme a los servicios que presten cada una de las entidades administrativas. Es por ello, que el Gobernador de Cundinamarca ante las directrices del Gobierno Nacional y local, en primera instancia adoptó las suspensiones de ciertos trámites, pauta que se fue prorrogando ante las solicitudes de la directora de servicios de las sedes operativas de tránsito de la Secretaría de Transporte y Movilidad como del Secretario de Salud, quienes solicitaron se ampliara la medida de suspensión de términos indicando que se encontraban desarrollando las acciones necesarias para adelantar los asuntos de su competencia de manera electrónica y además se estaban corrigiendo ciertas irregularidades. Ante estas peticiones, la decisión de la autoridad departamental fue:

*“**SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Dirección de Inspección, vigilancia y control de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de transporte y movilidad 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 1 de agosto de 2020 hasta el día 1 de septiembre de 2020, inclusive.*

Esta orden cumple con los lineamientos establecidos por el presidente de la república ante las acciones que se debían adoptar dentro del marco del Estado de emergencia, económico, social y político.

A su vez, la Sala Plena de esta Corporación resolvió controles de legalidad donde se suspendían términos de actuaciones administrativas en las dependencias de los entes territoriales, considerando que las mismas, se adoptaron ante el estado emergencia, sin extralimitación de las competencias asignadas por la ley<sup>2</sup>:

*“Visto el decreto objeto de revisión, y luego de ser confrontado con los Decretos Legislativos Nos. 460 del 22 de marzo de 2020 y 491 del 28 de marzo de 2020, la Sala concluye que aquel se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico por cuanto, de una parte, siguió los parámetros y límites que debían ser observados al momento de su expedición, esto es, bajo el amparo del estado de excepción y, de otra, está subordinado a los Decretos Legislativos que reglamenta y no va más allá de su contenido. Ciertamente, no se observa que las disposiciones allí consagradas limiten de manera gravosa derechos fundamentales de las personas o que afecten el núcleo esencial de otros. Pues, por el contrario, tales medidas, concretamente las relacionadas con la suspensión de términos procesales, la suspensión de la atención al público y la celebración audiencias y diligencias en las secretarías de municipales de Gobierno, Inspección de Policía, Secretaría de Hacienda y Oficina Asesora de Planeación, así como la ampliación de términos para responder derechos de petición, buscan evitar el contacto entre las personas y propician el distanciamiento social, permitiendo con ello el equilibrio entre la directriz de aislamiento preventivo obligatorio impartido por el Gobierno Nacional, que buscan mitigar las posibilidades de propagación del Coronavirus COVID-19, para proteger la salud del público en general, y los derechos al debido proceso y defensa de todas las personas que adelantan trámites administrativos y jurisdiccionales en el Municipio de Guasca.*

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

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

---

<sup>2</sup> PROCESO No.: 25000-23-15-000-2020-00600-00. Magistrado ponente Cerveleon Padilla Linares, control inmediato de legalidad DECRETO No. 036 DEL 30 DE MARZO DE 2020 tomaron medidas relacionadas con la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, la prestación de servicio a cargo de la Comisaría de Familia del Municipio de Guasca y la ampliación de términos para atender las peticiones que se encuentren en curso o se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

*supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento*

*Advierte la Sala, pues, que el acto sometido a revisión encuentra sustento jurídico en los Decretos Legislativos Nos. 460 del 22 de marzo de 2020 (artículo 1) y 491 del 28 de marzo de 2020 (artículos 3, 5 y 6). Para una mayor claridad, se transcriben las citadas disposiciones legislativas (...)*

*(...)*

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

Ahora bien, continuando con el análisis de legalidad, la sala plena de esta corporación en un asunto de iguales condiciones fácticas sustentó lo siguiente<sup>3</sup>:

*“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 1° 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 COVID19. Así mismo, el estado de emergencia*

---

<sup>3</sup> Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02386 -00, Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO control inmediato de legalidad 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”

*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.*

*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 6º, 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 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.”*

Al tenor de estas consideraciones y aunque la fecha de expedición de este acto administrativo también es posterior a la terminación del estado de emergencia declarado mediante Decreto 417 de 2020 (vigente entre el 17 de marzo y el 16 de abril de 2020) y el Decreto 637 de 2020 (vigente entre el 6 de mayo y el 5 de junio). La génesis del decreto expedido por el Gobernador de Cundinamarca se soporta en el Decreto legislativo 491 del 2020 proferido por el Gobierno Nacional con ocasión al decreto del estado de emergencia.

Ahora bien, continuando con el precedente, se destaca:

*“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.*

*(...)*

*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 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”*

Para tener claridad, se cita el fundamento del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 del 2020, el cual prevé:

*“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.”*

Bajo la citada normatividad, el mandatario territorial ordenó la suspensión temporal de las actuaciones de competencia del departamento de Cundinamarca, pues esta solo recae en la Dirección de Inspección, Vigilancia y control de la Secretaría de Salud y Secretaria de Transporte y Movilidad desde el 1 de agosto hasta el 1 de septiembre del 2020. Acogiendo los límites de temporalidad dispuesto en el artículo 6 del Decreto legislativo 491 del 2020.

Además, la decisión de suspender los términos se adoptó como se citó en líneas anteriores, ante la petición radicada el 1 de julio del 2020 por la directora de servicios de las sedes operativas de tránsito de la Secretaría de

transporte y movilidad, quien solicitaba ampliar la medida de suspensión de términos debido a que se encontraban desarrollando las acciones necesarias para adelantar el proceso sancionatorio de manera virtual. De la misma forma, el secretario de Salud de Cundinamarca, mediante oficio de fecha 2 de julio de 2020 solicitó se suspendieran los términos de los procesos sancionatorios a cargo de la Dirección de Inspección, vigilancia y control de dicha dependencia, debido a que en los procesos que se han adelantado se habían evidenciado inconvenientes logísticos con las notificaciones electrónicas, por lo que se adelantaban acciones pertinentes ante la secretaría General y la Secretaria de tecnologías de información y comunicaciones, para superar los impases. Igualmente señalaron que no contaban con todas las herramientas tecnológicas y las bases de datos de direcciones electrónicas de los procesados con el fin de adaptarse al nuevo procedimiento establecido en el decreto legislativo 491 de 2020.

Por lo tanto, los requerimientos realizados por los jefes de las dependencias –Secretaría de Salud y Secretaría de Transporte y Movilidad constituyen una prueba de la necesidad y proporcionalidad de la medida acogida por el Gobernador de Cundinamarca a través del decreto analizado, quien ante las circunstancias descritas por estos funcionarios y las dificultades en las implementaciones de los medios tecnológicos conforme a los lineamientos del Gobierno Nacional, decidió suspender las actuaciones administrativas mientras se adoptaban todas las plataformas digitales y oficiales para brindar la garantía de la prestación del servicio público y que estas estuvieran en armonía con la ley 1437 del 2011 y de más normas complementarias.

#### **4. Contenido normativo.**

Del análisis del acto administrativo estima la Sala que cumple con los requisitos meramente formales para su expedición, toda vez que fue emitido por el gobernador de Cundinamarca en su calidad de representante legal de la entidad territorial, invocando las facultades constitucionales y legales ejercidas, además de estar debidamente identificado, fechado y suscrito.

Además, 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 COVID-19 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, el 749 del 28 de mayo del 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, 302 de 29 de mayo de 2020 y el 320 del 19 de junio del 2020, mediante los cuales el Gobernador de Cundinamarca ordenó y prorrogó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas de competencia del departamento de Cundinamarca y los términos con que cuenta los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación o los demás a que haya lugar; vi) y finalmente 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.*

En consecuencia, el acto administrativo se encuentra debidamente justificado y motivado. Lo decidido guarda correspondencia con los antecedentes fácticos y jurídicos invocados por la administración, hechos y normas, como la declaración de la OMS sobre la gravedad y calificación como pandemia del Covid-19. Algunos antecedentes administrativos departamentales y municipales, sin omitir referirse de manera expresa a los decretos legislativos originarios de su objeto, por lo cual, la Sala no evidencia vicio de legalidad material que afecte su contenido por falsa o falta de motivación.

#### **5. Concordancia con el estado de excepción.**

Los presupuestos de finalidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad a los que alude la Ley Estatutaria 137 de 1994, se encuentran ajustados al ordenamiento como quiera que las medidas adoptadas en el decreto objeto de análisis, esto es, la suspensión de las actuaciones administrativas- *desde el día 1 de agosto de 2020 hasta el día 1 de septiembre de 2020, inclusive.*- se sustenta en poder implementar de forma eficiente los medios tecnológicos y de las comunicaciones en la Dirección de Inspección vigilancia y control de la Secretarías de salud y Secretaría de transporte y movilidad del departamento de Cundinamarca, buscando garantizar la prestación del servicio público sin eludir los derechos fundamentales de las personas usuarias de la administración ni las funciones y competencias de cada una de las dependencias definidas por el Decreto ordenanza N° 265 del 16 de septiembre de 2016. *“Por medio del cual se establece la estructura de la administración pública departamental, se define la organización interna y las funciones de las dependencias del sector central de la administración pública de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.* En los capítulos XIV artículos 166 al 182 -Secretaría de Salud y capítulo XXV, Artículos 280 al 296 - Secretaría de Transporte y Movilidad; así como atender y mitigar la grave situación generada a raíz de la rápida propagación del virus COVID-19.

Estos argumentos se ajustan a la gravedad de la situación que ameritó la declaratoria de Estado de Excepción; y que guardan relación de conexidad directa con la emergencia social, económica y ecológica por la que atraviesa el país; se requieren instrumentos eficaces y eficientes inmediatos para contener, prevenir y mitigar los efectos eventuales como la afectación de la población por cuenta de la pandemia, y no transgreden el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales de los habitantes del departamento.

## **6. Temporalidad de la medida.**

Resulta trascendental que los actos administrativos, así como las medidas de excepción dictadas precisen la fecha en que son exigibles y la fecha hasta que se puede emplear la facultad de la autoridad local. En efecto, se observa que en el artículo tercero del decreto materia de estudio, estableció que el acto administrativo regía a partir de su expedición. Y en el artículo primero se fijó como duración de la medida del 1 de agosto del 2020 hasta el 1 de septiembre del 2020

Al respecto La Corte Constitucional ha sostenido que para la interpretación de las normas se debe acudir al efecto útil de estas, es decir, *“elegir aquella interpretación que dote de consecuencias jurídicas al ordenamiento, y desechar aquellas que tengan el resultado contrario”*<sup>4</sup> Asimismo, como desarrollo del principio de conservación del derecho, la Alta Corte ha considerado que *“no puede excluir una norma legal del ordenamiento jurídico, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación de la misma que se aviene con el texto constitucional. De ser así, el juez de la Carta se encuentra en la obligación de declarar la executable de la norma legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilia con el Estatuto Superior. Con esto, se persigue, esencialmente, salvaguardar, al menos, alguno de los posibles efectos jurídicos de la disposición demandada, de manera tal que se conserve, al máximo, la voluntad del legislador.”*<sup>5</sup>

En consecuencia, al establecer que el Decreto rige a partir de su expedición es una medida disímil con los deberes de publicidad de los actos administrativos de carácter general, los cuales son obligatorios a partir de su publicación, como lo establece el artículo 65 del CPACA. Sin embargo, y continuando con las consideraciones adoptadas por la Sala Plena en ocasiones anteriores, 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. No obstante, es propio

---

<sup>4</sup> La Corte Constitucional ha definido y explicado el alcance del principio de efecto útil de las disposiciones jurídicas, entre otras en las sentencias C-583 de 2016, C-154 de 2016 y C-784 de 2014.

<sup>5</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-286 de 3 de mayo de 2017. Referencia: Expediente D-11669. Magistrada sustanciadora: Gloria Stella Ortiz Delgado.

advertirlo como modulación de la decisión, para dar plena claridad sobre la vigencia a partir de la fecha de su publicación<sup>6</sup>.

Lo anterior en aplicación de los principios hermenéuticos de efecto útil de las disposiciones jurídicas y conservación del derecho, decantados por la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa<sup>7</sup> en diversos pronunciamientos, a partir de los cuales el juez de legalidad está facultado para modular e interpretar el sentido de las normas, de modo que se prefiera el entendimiento que se acompace de mejor manera al ordenamiento jurídico.

Así las cosas, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará la legalidad del Decreto Departamental No. 362 del 31 julio de 2020 expedido por el Gobernador de Cundinamarca, en tanto se ajusta al ordenamiento jurídico, previniendo que la legalidad del acto objeto de estudio rige a partir de la fecha de su publicación, conforme a lo señalado en el artículo 65 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, **LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

#### **FALLA**

**PRIMERO. DECLARAR** la legalidad del Decreto Departamental No. 362 del 31 de julio de 2020 proferido por el Gobernador Cundinamarca, mediante el cual *“Por el cual se ordena la suspensión en términos de actuaciones administrativas de competencia de la dirección de inspección, vigilancia y control de la secretaria de salud y la secretaria de transporte y movilidad del departamento de Cundinamarca y se adoptan otras disposiciones”* bajo el entendido que entró en vigor a partir de la fecha de su publicación.

---

<sup>6</sup> Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02386 -00, Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO

<sup>7</sup> Sobre el particular se pronunció el H. Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009, dentro de la radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), al efectuar el control de legalidad del Decreto 837 de 2009, conforme lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en los siguientes términos: “(...)Frente a esta situación la Sala considera, apoyada en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se destaca y acentúa la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar, que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente, de modo que, por esta vía, se logran dos propósitos: i) eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneran el derecho –exclusión total de la ilegalidad, para mantener aséptico el ordenamiento jurídico-, y ii) se conserva exclusivamente la aplicación e interpretación ajustada a la constitución o la ley –inclusión plena de la legalidad, para mantener dinámico el ordenamiento jurídico-. Esta actitud también conserva al juez administrativo dentro de la esfera de legalidad que debe observar, en el ejercicio de sus funciones, pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna .

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** personalmente el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al gobernador de Cundinamarca al correo electrónico para notificaciones judiciales del departamento; adjuntando copia de la presente providencia.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, y en la página electrónica del Departamento de Cundinamarca.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**

**Los Magistrados,**

**FRANKLIN PEREZ CAMARGO**  
**Magistrado**

**HENRY ALDEMAR BARRETO MOGOLLÓN**  
**Magistrado**

**CLARA CECILIA SUAREZ VARGAS**  
**Magistrada**

Vlm