

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN 640 DE 202 DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DENTRO DE ALGUNAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS / COMPETENCIA / REQUISITOS FORMALES - Cumplimiento

1. La resolución objeto de control inmediato de legalidad, desarrolla medidas en materia de la gestión administrativa de la entidad y su personal durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, como lo son la atención al público y los trámites administrativos a su cargo. De tal forma, que resulta claro, que la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en uso de las atribuciones otorgadas por los artículos 208 de la Constitución Política y 60 y 61 de la Ley 489 de 1998, era la competente para expedir la Resolución 640 de 1° de abril de 2020. Así las cosas, en cuanto a la competencia de la funcionaria que intervino en la expedición del acto administrativo estudiado, no se observan vicios o irregularidades que puedan generar su anulación.(...) las disposiciones transitorias analizadas están fundamentadas en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de negativos generados por la propagación del coronavirus COVID-19. Aunado a lo anterior, la expedición de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020 del MinTIC, obedece a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020, cuyo texto fue transcrito en acápites antecedentes, en cuanto ordenó la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y de la atención presencial al público, habilitando canales virtuales y telefónicos para garantizar la recepción de las PQRS de los usuarios. De acuerdo con lo expuesto, el objeto del acto administrativo estudiado, esto es, garantizar la prestación de los servicios de la entidad y la tramitación de las actuaciones administrativas a su cargo, está respaldado por normas de naturaleza superior que gozan de absoluta vigencia. Por lo tanto, sobre el aspecto estudiado, no se advierten irregularidades que generen la nulidad de la Resolución 640 del 1° de abril de 2020.(...) encuentra la Sala que para su expedición se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, en el sentido de que, fue dictada en el marco de las directrices y potestades establecidas por los Decretos Legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020. Adicionalmente, se evidencia que la Resolución objeto de análisis fue publicada en el Diario Oficial 51. 274 de 1° de abril de 2020, en los términos del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, es decir, que cumplió a cabalidad con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad. Adicionalmente, la Sala encuentra que el acto administrativo objeto del presente asunto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, identificados por la doctrina especializada, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe (...) en cuanto al análisis de proporcionalidad en estricto sentido se precisa, que la disposición objeto de análisis, que ordena suspender los términos procesales en algunas actuaciones administrativas, no desconoce ni enerva la eficacia a los deberes constitucionales del Estado de garantizar el derecho de petición, el debido proceso administrativo y el derecho a la defensa, toda vez que su contenido no hizo referencia a plazos legales y tampoco impidió el ejercicio de aquellas actuaciones administrativas que se podían adelantar a través de herramientas tecnológicas. Por el contrario, como

se expuso previamente, se trata de determinaciones encaminadas a proteger la salud, la vida y el debido proceso de los usuarios, servidores públicos y demás personas involucradas con las actuaciones adelantadas por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

2. (...)Por último, con miras a desarrollar el juicio de proporcionalidad en estricto sentido como última fase del test, esta Sala considera que la orden de suspender temporalmente la atención presencial al público *-hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus-* y, en consecuencia, prestar los servicios presenciales suspendidos mediante medios alternativos *-telefónicos, por la web y por redes sociales-*, no genera afectación grave a derechos fundamentales, ni le resta eficacia al deber de la administración de atender las peticiones, consultas, inquietudes, quejas y reclamos de los ciudadanos, porque en todo caso la autoridad deberá resolverlos dentro de los términos que establezca la normativa aplicable. Más aún, porque la Ley 1437 de 2011 *-Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-* prevé la posibilidad de que los procedimientos y trámites administrativos se adelanten o promuevan por cualquier medio electrónico o tecnológico (*artículos 5°, 7° y 53*). De este modo, es claro que la medida estudiada no genera conflicto alguno entre principios o derechos, puesto que garantiza tanto la efectiva atención a los usuarios, como los derechos fundamentales a la vida y salud de éstos y de los servidores públicos del Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones y, además, se encuentra acorde con lo dispuesto por el legislador ordinario en tiempos de normalidad

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 640 DE 202 DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.(No nula)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 208 / LEY 489 DE 1998 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN 640 DE 202 DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES / CONEXIDAD / PROPORCIONALIDAD

Encuentra la Sala que la determinación adoptada en el artículo 1° de la primero de Resolución 640 de 1° de abril de 2020, relacionada con la suspensión temporal *- hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social-*, de los términos procesales en las actuaciones administrativas tramitadas ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones *-salvo algunas excepciones-*, se justifica en lo establecido por el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020, según el cual la suspensión de términos se podrá hacer de forma parcial o total, *«conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta»*. En tal virtud se concluye que, el artículo 1° de la norma estudiada se encuentra relacionado directamente con el mencionado Decreto Legislativo, es decir, cumple con el factor conexidad.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características

Características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial**, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa,

para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial. **Es automático e inmediato**, dado que, tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la entidad de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, por cuanto, es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que lo declaró y de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlos. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con el propio Decreto Legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar que, aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad y extensión de este, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso. **Es compatible** con las acciones públicas de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente a través de los medios de control mencionados, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir para defender o controvertir la legalidad de los actos administrativos objeto de revisión. **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa -artículo 189 del CPACA-**. En cuanto a dicha característica, esta Corporación ha señalado que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto “*erga omnes*”, esto es, oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y *-por lo mismo-* no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

FUENTE FORMAL: LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Requisitos

De acuerdo con las normas transcritas (artículos 20 Ley 137 de 1994 y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011 de control excepcional e inmediato de legalidad son, en términos generales: **(i)** que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo

constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general; **(ii)** que dichos actos generales, fueren dictados en ejercicio de la función administrativa; y **(iii)** que además de que fueren dictados en ejercicio de la función administrativa, desarrollen uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 (CPACA) – ARTÍCULO 136

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA DECIMA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil veinte (2020).

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01234-00(CA)

Actor: MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES - MINTIC

Demandado: RESOLUCIÓN 640 DE 1° DE ABRIL DE 2020

Medio de control:	Control inmediato de legalidad
Norma que se revisa:	Resolución 640 de 1° de abril de 2020, del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MINTIC -, « <i>Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i> »
Decisión:	Declarar que la Resolución 640 de 1° de abril de 2020 ¹ está ajustada a derecho

3. El Consejo de Estado, a través de su Sala Especial de Decisión Nro. 10 procede a emitir sentencia en la presente causa judicial.

I. ANTECEDENTES

4. Con el fin de controlar la situación repentina e inesperada generada por propagación del COVID-19 en Colombia², que afecta de manera grave el orden económico y social, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo

¹ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

² El 11 de marzo de 2020, la OMS calificó el COVID-19 como una pandemia, debido a la velocidad de su propagación y/o transmisión en más de 114 países

el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de su vigencia, en los términos del artículo 215 de la Constitución, y señaló, que por medio de Decretos Legislativos adoptaría las medidas con fuerza material de ley, dirigidas a fortalecer las acciones para conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del virus.³

5. Entre las motivaciones que tuvo el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción, están las siguientes:

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

(...)

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

6. Por otro lado, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016⁴ profirió el Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020⁵, a través del cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes del territorio nacional entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, como medida efectiva para preservar la vida y salud de las personas y disminuir el riesgo de transmisión del COVID-19, que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud ante la ausencia de medidas farmacológicas para combatir el mencionado virus. La medida en mención fue extendida hasta el 30 de agosto de 2020, con ampliación progresiva de las excepciones a la restricción de circulación, a través de los Decretos Ordinarios 531 de 8 de abril de 2020⁶, 593 de 24 de abril de 2020⁷, 636 de 6 de

³ Se destaca que, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, por el cual amplió el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por 30 días, debido a la necesidad de proferir medidas legislativas extraordinarias dirigidas a conjurar los efectos de la crisis y mitigar sus efectos negativos en la economía, mediante la protección de los empleos, las empresas y garantizar la prestación de distintos servicios en todo el territorio nacional.

⁴ «Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.»

⁵ «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público»

⁶ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

⁷ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

mayo de 2020⁸, 749 de 28 de mayo de 2020⁹, 878 de 25 de junio de 2020¹⁰, 990 de 9 de julio de 2020¹¹ y 1076 de 28 de julio de 2020.¹²

7. En ese contexto, el Gobierno Nacional profirió 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 en las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*», por medio del que habilitó a las entidades y organismos que conforman las ramas del poder público, entes de control, órganos autónomos e independientes y particulares que cumplen funciones públicas, a suspender: **(i)** la prestación presencial de los servicios de forma total o parcial, y **(ii)** los términos procesales en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, cuando estas no puedan desarrollarse de forma presencial o virtual.

8. El Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020¹³ fue motivado, entre otras, en las siguientes consideraciones:

«Que así las cosas en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario 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 la utilización

⁸ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

⁹ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

¹⁰ Por el cual se modifica y proroga la vigencia del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 de 14 de junio de 2020”.

¹¹ Por el cual se modifica y proroga la vigencia del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, modificado por el Decreto 847 de 14 de junio de 2020”.

¹² Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

¹³ 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 en las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

(...)

Que es necesario tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales.» (Subrayas fuera de texto)

9. Dentro de las disposiciones del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020¹⁴, pertinentes para el presente asunto, se destacan las siguientes:

«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.*

Artículo 2. *Objeto.* *El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.*

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

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.

¹⁴ 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 en las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

(...)

Artículo 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. (...)» (Subraya la Sala)

10. En desarrollo de las medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo mencionado, la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones profirió la Resolución 640 de 1 de abril de 2020 «por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

11. La Corte Constitucional, a través de sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020, declaró exequible el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al considerar que la magnitud de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos económicos y sociales, así como el efecto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales, revelan la necesidad de usar las potestades constitucionales extraordinarias, las cuales fueron ejercidas por el Presidente de la República dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución, sin incurrir en valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto¹⁵.

12. Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 242 de 9 de julio de 2020¹⁶, declaró exequible el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020¹⁷, en cuanto autoriza a las autoridades a suspender los términos previstos en la ley para el trámite de actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en el entendido que: *«(i) La suspensión de términos se puede declarar durante el término de vigencia de la emergencia sanitaria y debe realizarse mediante acto administrativo debidamente motivado, previa evaluación de la necesidad de la medida por razones del servicio relacionadas con la emergencia sanitaria. (ii) Los términos suspendidos se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. (iii) Durante la suspensión de términos no correrán los tiempos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.»* Adicionalmente, determinó que el parágrafo 1° del artículo 6° del citado Decreto Legislativo, que habilita a las autoridades para suspender los términos establecidos para el pago de sentencias judiciales durante la emergencia sanitaria es inexecutable, dado que constituye una limitación injustificada al derecho a la tutela judicial efectiva por las siguientes razones: *«(i) No es claro de qué manera se encamina a conjurar la causa del estado de emergencia causado por el coronavirus COVID-19 o sus efectos en la administración pública; (ii) No fue motivada de manera suficiente por el Gobierno Nacional, quien omitió señalar la razón por la cual se había necesario adoptar esta medida a pesar de sus consecuencias para los ciudadanos afectados; y (iii) Resulta desproporcionada, pues le impone una carga adicional y desmesurada a quien ya tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, máxime cuando el acto normativo en control, en otras disposiciones, garantiza la continuidad de la actividad estatal a través del uso de las tecnologías, por lo que no se vislumbra una explicación válida y razonable que justifique el cese temporal de estos pagos.»* Finalmente, estableció que el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto Legislativo mencionado, por medio del cual se autoriza la suspensión de los trámites adelantados para la atención de solicitudes de prestaciones a cargo de fondos cuenta sin personería jurídica, es exequible en el entendido que *«cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere tal medida.»*

13. La emergencia sanitaria inicialmente decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el 30 de mayo de 2020 - *a través de la Resolución 385 de*

¹⁵ Corte Constitucional, Boletín N°. 63 de 20 de mayo de 2020. La ratio de la sentencia C-145 de mayo de 2020 fue publicada en la página web de dicha Corporación, sin que a la fecha haya sido publicado el fallo correspondiente

¹⁶ Magistrado Ponente Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez – Dra. Cristina Pardo Schelesinger.

¹⁷ «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 en las entidades públicas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»

12 de marzo de 2020 -, fue prorrogada hasta el 30 de noviembre de 2020, por orden de la Resolución 142 de 25 de agosto de 2020, expedida por el referido ministerio.

II. EL TEXTO DE LA RESOLUCIÓN 640 DE 1º DE ABRIL DE 2020, OBJETO DEL PRESENTE MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

14. El tenor literal de la Resolución 640 de 1º de abril de 2020 del MINTIC, es el siguiente:

«MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

RESOLUCIÓN NÚMERO 000640 DE 1 DE ABRIL DE 2020

“Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

En ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de las que le confiere los artículos 60 y 61 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto 491 de 2020, y

CONSIDERANDO QUE:

A través del Decreto 417 del 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 treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia de ese mismo Decreto, con el fin de adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis económica y social generada en todo el territorio nacional por el nuevo Coronavirus COVID-19, que fue declarado como una pandemia por la Organización Mundial de la Salud -OMS-, el 11 de marzo de 2020.

Mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, proferido con base en el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, y entre estas facultó a las autoridades públicas a que se refiere el artículo 1 ibídem para que pudieran suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Según la misma disposición, la suspensión puede operar parcial o total, en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera virtual o presencial, conforme al análisis que haga cada autoridad de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, señala el precepto que [d]urante 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.

Con fundamento en la citada disposición y en relación con las actuaciones administrativas que adelanta este Ministerio, se determinó que con el fin de garantizar el derecho al debido proceso que rigen estas actuaciones, resulta necesario, por razón del servicio y como consecuencia del Estado de Emergencia declarado mediante el citado Decreto 417 de 2020, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones considera necesario suspender de manera total los términos de las actuaciones que se adelanten al interior de la misma Entidad, salvo lo atinente a las actividades relacionadas con la inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control, en materia contractual, los derechos de petición, así como las actividades adelantadas por el Dirección de Industria de Comunicaciones y aquellas que esta Dirección prepara para firma de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Viceministro de Conectividad y Digitalización.

La expedición de la presente Resolución está exceptuada del deber de publicación para participación ciudadana, de acuerdo con las disposiciones del artículo 2.1.2.1.24. del Decreto 1081 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, concordante con el artículo 2° de la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Suspensión de términos. *Suspender los términos de las actuaciones administrativas que adelanta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a partir de la vigencia de la presente Resolución y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.*

Parágrafo 1. *La suspensión a que se refiere el presente artículo no aplicará en relación con los siguientes asuntos: las actividades de inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control; los procesos contractuales; el trámite de derechos de petición; las actuaciones adelantadas por la Dirección de Industria de Comunicaciones y aquellas que esta misma Dirección prepara para firma de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Viceministro de Conectividad y Digitalización.*

Parágrafo 2. *La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones administrativas, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza de los actos administrativos.*

ARTÍCULO 2. Suspensión de la atención presencial al público. *Suspender la atención al público de manera presencial por el mismo periodo al que se refiere el artículo 1 de la presente Resolución. La recepción de peticiones, consultas y, en general, de las solicitudes de los grupos de interés del Ministerio, se hará por los canales oficiales de registro de PQRSD virtual y telefónico, señalados en los numerales 3° y 4° del artículo 5° de la Resolución MinTIC número 3333 del 22 de diciembre de*

2015, “Por la cual se reglamenta el trámite de las peticiones, consultas, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias presentadas ante el Ministerio/Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, a saber:

Canal virtual:

Cuenta Facebook: Ministerio Tic Colombia

Cuenta Twitter: @mintic_responde

Página Web: www.mintic.gov.co en el link Atención al Público – Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias

Correo Institucional: minticresponde@mintic.gov.co

Canal telefónico:

Centro Nacional de Contacto o Call Center Línea Gratuita: 01-800-0914014, en Bogotá 57(1) 344 34 60 o al fax 57(1) 3442293 y la línea Anticorrupción 01-800-0912667.

ARTÍCULO 3. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Dada en Bogotá D. C., a los 1 DE ABRIL DE 2020

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

**SYLVIA CONSTAÍN
MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS
COMUNICACIONES.»**

III. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

15. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones solicitó declarar ajustada a derecho la Resolución 640 del 1º de abril de 2020¹⁸, en virtud de los siguientes argumentos¹⁹:

i) Existe conexidad material con el decreto declaratorio del Estado de Emergencia y los hechos que dieron lugar a su expedición, pues, implementa estrategias para la suspensión de atención presencial y de los términos de actuaciones administrativas y el uso preferente de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin afectar la continuidad y efectividad del servicio, con el fin de reducir el contacto físico entre los servidores públicos o particulares que prestan servicios públicos y los ciudadanos, garantizando el distanciamiento social como estrategia de prevención de contagio del COVID-19.

ii) La resolución analizada fue expedida por la Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en desarrollo de los mandatos contenidos en los artículos 3º y 6º del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020²⁰, que la habilitaron para establecer canales virtuales y telefónicos de atención de peticiones y consultas, así como para ordenar la suspensión de términos en las actuaciones administrativas adelantadas por la citada entidad.

¹⁸ Ibídem.

¹⁹ Intervención presentada ante la Secretaría General del Consejo de Estado a través de correo electrónico remitido el 3 de julio de 2020.

²⁰ «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.»

iii) Las medidas adoptadas se encuentran debidamente motivadas en virtud de lo previsto en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020²¹, y atienden a los criterios de necesidad y proporcionalidad, dado que, evitan el contacto físico como único medio efectivo para reducir la propagación del COVID-19, no afectan el núcleo esencial de derechos y permiten lograr una efectiva y adecuada prestación de los servicios por parte de la entidad, sin poner en riesgo la vida y salud de los servidores públicos ni de los ciudadanos que acuden a la administración.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

16. El Ministerio Público, a través de la Procuradora Segunda Delegada ante el Consejo de Estado²², solicitó declarar la legalidad de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020²³, expedida por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en virtud de los siguientes argumentos:

i) La norma analizada cumple con los requisitos de forma, toda vez que cuenta con elementos suficientes que permiten su identificación, como el número y fecha, se indicaron las facultades que permitieron su expedición, motivación, destinatarios, cuenta con un objeto, las causas, finalidad y la firma de quien la suscribe. Además, fue publicada en el Diario Oficial 51. 274 el mismo día que fue proferida.

ii) Existe relación de conexidad entre el acto administrativo objeto de estudio y los Decretos Legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 491 de 18 de marzo de 2020, dado que, adopta medidas de suspensión de términos de actuaciones administrativas y de atención al público de forma presencial como instrumentos para propiciar el distanciamiento social y evitar la propagación del COVID-19.

iii) Las medidas de suspensión de la atención presencial al público y suspensión de términos de varias actuaciones administrativas son herramientas idóneas, necesarias y proporcionales a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción, porque garantizan el debido proceso y atienden las ordenes impartidas por el Gobierno Nacional para atender la emergencia sanitaria.

V. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

17. Por tratarse del control inmediato de legalidad de un acto administrativo general, expedido por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020²⁴, el Consejo de Estado, a través de sus Salas Especiales de Decisión²⁵, es

²¹ Ibidem.

²² Dra. Diana Marina Vélez Vázquez.

²³ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

²⁴ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la

competente para conocer de este proceso, con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 *-por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia-* y, 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011 *-Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-*.

2. OBJETO DE ESTE PROCESO

18. Corresponde a la Sala Especial de Decisión Nro. 10 del Consejo de Estado definir si la Resolución 640 de 1º de abril de 2020 *«Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»* expedida por la Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, de conformidad con los criterios formales y materiales establecidos por esta Corporación para la aplicación del medio de control inmediato de legalidad.

19. Previo a efectuar el correspondiente control de legalidad respecto de las medidas previstas por el Gobierno Nacional mediante la norma objeto del presente asunto, la Sala estima pertinente, para otorgar la mayor claridad posible a esta providencia, hacer referencia concreta de los siguientes aspectos puntuales: **(i)** el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en la Constitución de 1991; **(ii)** la facultad excepcional del Ejecutivo para expedir decretos con fuerza material de ley, en los Estados de Excepción; **(iii)** el desarrollo que de los Decretos Legislativos hacen las diferentes autoridades públicas; **(iv)** el control a los poderes excepcionales del Ejecutivo (y de la administración en general) en los Estados de Emergencia; **(v)** el control político; **(vi)** el control constitucional automático y sus parámetros de aplicación; y **(vii)** el control inmediato de legalidad y sus parámetros de aplicación o desarrollo.

3. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

20. El Constituyente de 1991 reguló de manera detallada y minuciosa las facultades adicionales y extraordinarias que el Presidente de la República puede asumir en momentos de crisis²⁶, esto con el fin de evitar su ejercicio desmedido²⁷, como ocurría en vigencia de la Constitución Nacional de 1886²⁸. En virtud de ello,

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.

²⁵ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sesión virtual N°. 10 de 1 de abril de 2020, atribuyó a las Salas Especiales de Decisión previstas en el inciso 4º del artículo 107 de la Ley 1437 de 2011, y reguladas por los artículos 28 y 29 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, *-por medio del cual se expidió el Reglamento Interno del Consejo de Estado-*, la competencia para decidir los procesos referidos al control inmediato de legalidad asignados a ésta.

²⁶ C-802 de 2002.

²⁷ El estado de sitio fue ampliamente utilizado por todos los presidentes de la República a lo largo del Siglo XX; aunque de manera desmedida, primero, porque su uso generalmente conllevaba restricciones exageradas a los derechos y garantías constitucionales, y segundo, porque de ser un mecanismo excepcional, se convirtió en la regla general, ya que se volvió usual que unas semanas después de llegar al cargo, los presidentes declaraban el “Estado de Sitio” y solo lo levantaban unas semanas antes de finalizar sus mandatos. Gacetas Asamblea Constituyente de 1991 números 4, 5, 7, 8, 9, 10, 20, 22, 26A, 34, 51, 55, 60, 63, 66, 67, 68, 71, 76, 103, 104, 105 y 107.

²⁸ La Constitución de 1886, consagró la figura denominada “estados de sitio” respecto de los cuales, el tratadista colombiano Jacobo Pérez Escobar, «en cuanto al origen remoto del estado de sitio, se han señalado las facultades extraordinarias que se daban a los dictadores romanos en la época de la República, como una excepción justificada dentro de cierto tiempo, para salvar la ciudad de cualquier peligro que pudiera amenazarla. Pero fue la Convención Francesa de 1791 la que empleó por primera vez la expresión ‘estado de sitio’, que luego han utilizado la mayor parte de las Constituciones de los siglos XIX y XX. Dicha Convención declaró el estado de sitio como una medida puramente militar, al llevarse a cabo la invasión de

el texto superior consagró de manera expresa tres Estados de Excepción: el de «Guerra Exterior» -art 212-, el de «Comoción Interna» -art 213- y el de «Emergencia» -art 215-; así mismo, creó rigurosos y excepcionales o extraordinarios mecanismos de escrutinio políticos y jurídicos a dichos instrumentos, para garantizar su sujeción al imperio de la Constitución y de la ley²⁹.

21. El artículo 215 de la Constitución regula el «Estado de Emergencia» de la siguiente manera:

«Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

fuerzas extranjeras, con el solo objeto de organizar la defensa». Derecho constitucional colombiano. Editorial Temis. 1997. Bogotá D.C.

²⁹ CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Los Estados de Excepción Constitucional en Colombia. El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano, Volumen II, pp. 975-1000.

Parágrafo. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento».* (Subraya la Sala).

22. En resumen, de acuerdo con el artículo 215 constitucional, cuando sobrevengan hechos distintos a los constitutivos de «*guerra exterior*» y de «*conmoción interior*», a los aluden los artículos 212 y 213 del texto superior, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá ser declarado el Estado de Emergencia por el Presidente de la República, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados 2 veces más y que sumados no podrán exceder de 90 días en el año.

4. FACULTAD EXCEPCIONAL DEL EJECUTIVO PARA EXPEDIR DECRETOS LEGISLATIVOS CON FUERZA MATERIAL DE LEY

23. Desde el punto de vista normativo, quizá el rasgo más significativo de los Estados de Excepción, incluido el de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es la facultad que se le atribuye al señor Presidente de la República para «*dictar decretos con fuerza de ley*». En el caso específico del Estado de Emergencia, el artículo 215 superior señala, que además del «*decreto declarativo*»³⁰, que es el que declara o establece la situación de emergencia, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley, denominados «*decretos legislativos*», destinados exclusivamente a conjurar, remediar, o solucionar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

5. EL DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS POR LAS DIFERENTES AUTORIDADES PÚBLICAS

24. Naturalmente, el Gobierno Nacional, bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, los directores de departamentos administrativos, los superintendentes, los directores de agencias estatales, etc., así como los diferentes órganos autónomos e independientes y, las autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar, en el ámbito de sus jurisdicciones, lo dispuesto en los «*Decretos Legislativos*» expedidos para conjurar el «*Estado de Emergencia*». Para ello, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras e instructivas³¹ de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales, los cuales pueden adoptar las

³⁰ Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-670 de 2015, señaló que estos son actos jurídicos de gran trascendencia constitucional, pues a través de ellos “se altera transitoriamente el reparto ordinario de las funciones del Estado entre las tres ramas del poder público, y se faculta extraordinariamente al Poder Ejecutivo para conjurar, mediante medidas igualmente extraordinarias, las causas de la crisis a la que haya que responder»; por lo cual, en particular aquellos por los que se declaran los estados de emergencia económica, social o ecológica, «están sujetos al control automático e integral de constitucionalidad que ejerce la Corte Constitucional”.

³¹ La administración, en virtud del artículo 41 de la Ley 489 de 1998, también ejerce la potestad instructiva, actos de carácter informal (directivas, circulares, instructivos, etc.) que ayudan a desarrollar de manera alternativa la función administrativa y cuyos efectos se proyectan únicamente en el ámbito interno de la administración con el objetivo de orientar, instruir o informar a los ciudadanos sobre el principio de legalidad; no obstante, dichos actos pueden impactar de igual forma en el bloque de legalidad, por lo que en estos eventos resulta procedente el control inmediato.

diferentes formas jurídicas establecidas en el ordenamiento jurídico, tales como, reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, directivas, ordenes de gerencia, circulares, etc., para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción³².

6. EL CONTROL A LOS PODERES EXCEPCIONALES DEL EJECUTIVO EN LOS ESTADOS DE EMERGENCIA

25. Como se destacó en el acápite precedente, la Constitución Política de 1991 estableció un sistema robusto de controles, tanto políticos como jurídicos, sobre las medidas y decisiones extraordinarias adoptadas por el Ejecutivo y las autoridades públicas en general, durante los Estados de Emergencia, a los cuales se referirá la Sala a continuación:

7. CONTROL POLÍTICO

26. El artículo 215 Superior señala, que en el decreto que declare el «*Estado de emergencia*», el Gobierno Nacional convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido. La aludida norma establece: **(i)** que el Congreso examinará el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre su conveniencia y oportunidad. **(ii)** En caso de que no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos señalados; y, **(iii)** que el Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en la norma, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

27. En ese sentido, es al Congreso de la República a quien le compete examinar, por razones de conveniencia y oportunidad, los «*decretos declarativos*», es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el Estado de Emergencia. El propósito de este control es deducir la responsabilidad política del Presidente de la República y de los ministros, por la declaratoria de los Estados de Emergencia sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

8. CONTROL CONSTITUCIONAL AUTOMÁTICO

28. El párrafo del artículo 215 Constitucional señala que «*el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos (...), para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumple con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento*». Así mismo, el artículo 241.7 Superior establece que «*a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...). Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución*». En esos mismos términos, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994³³ señala, que «*la Corte Constitucional ejercerá el control*

³² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), sentencia de 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

³³ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia

jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen». Por lo tanto, la Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «Decretos Legislativos» que expida el Gobierno Nacional en desarrollo de un “Estado de Emergencia”. Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992³⁴, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los «Decretos Legislativos» que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al Ejecutivo en los Estados de Excepción, sino que también, de los «decretos declaratorios», que son los que declaran la situación de emergencia³⁵.

9. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

29. El control inmediato de legalidad es el mecanismo procesal previsto en Ley Estatutaria 137 de 1994³⁶ y en la Ley 1437 de 2011³⁷, para examinar *«las medidas de carácter general que sean dictadas»* por las diferentes autoridades, tanto del orden nacional, como territorial, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar o reglamentar los Decretos Legislativos proferidos durante los Estados de Excepción.

30. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³⁸: *«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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], 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 48 horas siguientes a su expedición».*

³⁴ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

³⁵ Sostuvo textualmente la Corte: «...el ejercicio de un control integral sobre los actos de los poderes constituidos asegura la primacía de la Constitución como Norma de Normas que manda la regla 4ª del Estatuto Máximo y la misión confiada a su guardiana de preservar su "supremacía e integridad" por el constituyente en el artículo 215 superior. Si el gobierno decreta la emergencia sin que existan hechos sobrevinientes, graves o inminentes que perturben el orden económico, social o ecológico o amenacen perturbarlo, no está acaso violando la integridad de la Constitución. Un decreto con esas características sería abiertamente inconstitucional y no tendría razón de ser que ello no pudiera establecerse por el órgano creado para tal fin, esto es, la Corte Constitucional. Si así no se hiciera, se estaría violando la integridad de la Constitución por la misma entidad a la cual le fue confiada su guarda. Dicho de otro modo, si la Corte elude el control material de los decretos que declaran un estado de excepción, ello significaría que las facultades del Presidente de la República en esta materia serían supraconstitucionales. Y más aún: que esta Corte podría tolerar la actividad inconstitucional del Ejecutivo renunciando así a su deber de restablecer el imperio del Estatuto Supremo». A partir de entonces ésta sería la línea jurisprudencial mayoritaria, seguida entre otras, en las sentencias C-300 de 1994, C-366 de 1994, C-466 de 1995, C-027 de 1996 y C-122 de 1997 y reiterada por unanimidad en la sentencia C-802 de 2002.

³⁶ *Ibídem.*

³⁷ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³⁸ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

31. Por su parte, el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011³⁹ señaló, que «*la Sala [Plena] de lo Contencioso administrativo*» del Consejo de Estado, «*tendrá*» entre otras, «*las siguientes funciones: [...] 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*».

32. Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011⁴⁰, en términos similares al artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁴¹, estableció que «*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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento*».

33. Finalmente, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011,⁴² establece lo siguiente:

«Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La

³⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁴² Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional». (Subraya la Sala).

34. Por lo tanto, el Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «*las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*»; mientras que los actos administrativos de naturaleza general proferidos por las autoridades territoriales en desarrollo de los «*Decretos Legislativos*» durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados o controlados, de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.

10. NATURALEZA, FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

35. Esta Corporación⁴³ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁴⁴ otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato, dado que, tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la entidad de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, por cuanto, es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que lo declaró y de los Decretos Legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y con el propio Decreto Legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar que, aunque en principio, podría pensarse que el control integral

⁴³ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M. P. Tarsicio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M. P. Enrique Gil Botero.

⁴⁴ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad y extensión de este, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

e) **Es compatible** con las acciones públicas de nulidad⁴⁵ y nulidad por inconstitucionalidad⁴⁶, según sea el caso⁴⁷. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente a través de los medios de control mencionados, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

f) **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir para defender o controvertir la legalidad de los actos administrativos objeto de revisión.

g) **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa -artículo 189 del CPACA-**. En cuanto a dicha característica, esta Corporación ha señalado que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto “*erga omnes*”, esto es, oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y *-por lo mismo-* no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

11. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

36. De acuerdo con las normas transcritas (artículos 20 Ley 137 de 1994⁴⁸ y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011)⁴⁹, es posible afirmar que los presupuestos o requisitos de procedencia del medio de control excepcional e inmediato de legalidad son, en términos generales: **(i)** que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general; **(ii)** que dichos actos generales, fueren dictados en ejercicio de la función administrativa; y **(iii)** que además de que fueren dictados en ejercicio de

⁴⁵ Artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

⁴⁶ Artículo 135 de la Ley 1437 de 2011.

⁴⁷ De acuerdo con lo expuesto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en reiterada jurisprudencia, ver, entre otras, las siguientes sentencias: (i) Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alíer Eduardo Hernández Enríquez. (ii) Del 20 de octubre de 2009, M. P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549. (iii) Del 9 de diciembre de 2009, M. P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁴⁸ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁴⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

la función administrativa, desarrollen uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

a).- Que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan «medidas» o «actos» de naturaleza y/o contenido general

37. Según lo dispuesto en los artículos 20 Ley 137 de 1994⁵⁰ y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011⁵¹, anteriormente transcritos, el Legislador quiso que el control automático de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, a cargo de la Corte Constitucional, fuese complementado por un escrutinio judicial de legalidad excepcional e inmediato, en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre las «medidas» o «actos de carácter general, dictadas por las autoridades públicas para desarrollar, materializar o aplicar los referidos Decretos Legislativos.

38. En ese orden de ideas, el primer presupuesto o requisito para activar el control excepcional e inmediato de legalidad, es que el objeto o materia a estudiarse o revisarse, lo constituya una «medida» o «acto» de naturaleza y/o contenido general, pero ¿qué se entiende por «medida» o «acto» de las autoridades públicas? y ¿cuándo esas «medidas» o «actos» son de estirpe general?

1. Frente al primer aspecto, la Sala resalta que en los artículos 20 de Ley 137 de 1994⁵² y 136 de la Ley 1437 de 2011⁵³, el Legislador utilizó la expresión «medidas», mientras que en los artículos 111.8 y 185 de la Ley 1437 de 2011⁵⁴, escogió las fórmulas lingüísticas de “actos” y de «actos administrativos», respectivamente, por lo tanto, al usar de manera indistinta ambos vocablos, se entiende que para efectos del control inmediato de legalidad, la ley se está refiriendo a la institución del «acto administrativo» en un sentido lato o amplio, conjugando o incluyendo sin distingo, todos los criterios ideados para su definición o conceptualización, esto es, orgánico, funcional, material y teleológico. Por consiguiente, para la Sala, el control inmediato de legalidad recae sobre: **(i)** toda decisión administrativa, manifestación o declaración de voluntad, de ciencia o cognición, que en el marco de nuestro Estado Social de Derecho y en desarrollo del principio de legalidad, **(ii)** producen las autoridades públicas, bien sean órganos administrativos o particulares en el desempeño de la función pública, **(iii)** en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y/o reglamentarias, **(iv)** tendiente a la producción de efectos jurídicos externos vinculantes, que constituye verdadera fuente de derecho dotada de fuerza normativa, **(v)** independientemente de la forma que adopte, es decir, si es decreto, resolución, circular, directiva, instructivo, orden de gerencia, etc., y **(vi)** encaminado o circunscrito al propósito de desarrollar, de manera real material o verdadera, los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción⁵⁵.

39. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el segundo interrogante, la Sala recuerda, que por «acto administrativo general» la jurisprudencia contenciosa y la doctrina especializada en la materia, han coincidido de manera pacífica y uniforme

⁵⁰ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁵³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Sobre los criterios de definición o conceptualización del «acto administrativo», puede consultarse a los siguientes autores: (i) Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. // Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

en identificarlo como aquel que tiene la virtualidad de ser «*creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas [...] en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas*», es decir, que tiene carácter normativo de índole general, constituye «*norma de aplicación abstracta*»⁵⁶, como reglamentador, determinador o desarrollador (si se quiere) de reglas legislativas, por lo que también ha sido llamados «*acto regla*».⁵⁷

b).- Que el acto general a controlarse hubiese sido dictado en ejercicio de la «función administrativa»

40. Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «*función administrativa*» elaboradas por la jurisprudencia y por la doctrina especializada, y por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, la Sala entiende que de manera general la «*función administrativa*» es toda aquella actividad que -desde el punto de vista orgánico y funcional- no es ni judicial ni legislativa, y que es ejercida por las autoridades públicas para la realización de los fines, misión y funciones que les han sido asignadas por la Constitución, la Ley y/o el reglamento.

c).- Que el acto general a revisarse, además de haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, materialmente desarrolle los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción

41. En este punto, la Sala se pregunta: ¿cuándo una medida o acto, expedido por una autoridad pública en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción, desarrolla un Decreto Legislativo?

42. Para atender a ese interrogante, se hace necesario partir de un criterio o visión sustancial que se fundamente en el contenido del acto controlado y no solamente en la simple constatación de las normas que en él se invoquen para su expedición, de manera tal que se privilegie el estudio del contenido de su motivación -en lo fáctico y en lo jurídico- y de la decisión administrativa que adopta.

43. Esta perspectiva interpretativa sustancial o material, trasciende y supera la visión formal, exegética o literal, según la cual, para establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo, sólo es necesario verificar que en sus considerandos se les cite o invoque de manera expresa. No se desconoce la utilidad práctica y necesaria del criterio formal, para este estudio inicial, pero en algunas ocasiones dicho esquema metodológico no es suficiente ni definitivo para establecer la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, restándole efectividad a ese mecanismo excepcional de escrutinio judicial al actuar de la administración y, en consecuencia, es necesario revisar integralmente el acto, para efectos de determinar si cumple este requisito.

44. Lo anterior, por cuanto lo significativo, a la hora de establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo -cuando se está estudiando la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad- es consultar si las motivaciones, si las consideraciones, si la propia decisión administrativa, se relaciona de manera directa e íntima con las materias que constituyen la causa de

⁵⁶ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. Páginas 161 a 164.

⁵⁷ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

la declaratoria del Estado de Excepción, y por supuesto, con las temáticas reguladas en los Decretos Legislativos.

45. El cumplimiento de los presupuestos procesales referenciados, debe ser verificado en el primer auto del proceso, con el fin de establecer si en cada caso particular, es procedente o no, ejercer el juicio de legalidad de un acto administrativo a través del medio de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011⁵⁸, y en virtud de ello, mediante providencia motivada, proceder a avocar su conocimiento en el evento en que se encuentren satisfechas dichas exigencias; de lo contrario, corresponde declarar de plano la improcedencia del control inmediato de legalidad. Pese a lo anterior, el magistrado sustanciador, luego de haber iniciado el proceso, puede declarar la improcedencia de dicho trámite procesal, en caso de advertir que el acto administrativo cuya legalidad se analiza no reúne los tres elementos señalados, esto, en cumplimiento de la obligación de ejercer un control de legalidad⁵⁹ o saneamiento⁶⁰ por no resultar viable proferir decisión de fondo.

12. METODOLOGÍA PARA DESARROLLAR EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

46. Definida la procedencia del control inmediato de legalidad, y agotadas las etapas previstas en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011⁶¹, el juez de lo contencioso administrativo -Consejo de Estado o Tribunales Administrativos- proferirá sentencia, en la cual declarará ajustado a derecho, o anulará total o parcialmente el acto estudiado. Sin embargo, ni el constituyente de 1991 ni el legislador, determinaron los elementos esenciales o criterios de valoración respecto de los cuales se debe centrar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de naturaleza general dictados en desarrollo de Decretos Legislativos⁶², a diferencia de lo que ocurre con el control automático de constitucionalidad de los Decretos Legislativos, en donde la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción trae expresamente definidos los criterios a la luz de los cuales se ejerce el escrutinio excepcional de constitucionalidad, por tal motivo, la

⁵⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁵⁹ Dispone el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, que: “Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”. Igualmente, la Ley 1564 de 2012, también hace alusión al saneamiento procesal, pero señalando de manera precisa que se trata de un deber del juez. Al respecto, el canon 42 de la citada ley establece: “Artículo 42. Deberes del juez. Son deberes del juez. (...)5. Adoptar las medidas autorizadas en este Código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos, integrar el litisconsorcio necesario e interpretar la demanda de manera que permita decidir el fondo del asunto. Esta interpretación debe respetar el derecho de contradicción y el principio de congruencia”.

⁶⁰ En auto de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra, de 23 de abril de 2015 (exp. 4791-203), la Corporación explicó, que: “... el saneamiento procesal, llamado también como principio de expurgación, es a su vez una materialización de los principios procesales de eficiencia, efectiva tutela judicial, congruencia y economía procesal, y podría definirse como el acto jurídico procesal propio del Juez, en el que se verifica que todos los elementos jurídicos procesales de la litis estén presentes, reexaminándose la relación jurídica procesal, para comprobar entre otras cosas, que los presupuestos procesales de la acción estén presentes, y que el Juez sustanciador sea el competente.” Y en auto de 14 de junio de 2016, la citada Consejera (exp. 2268-2013), se señaló que “El saneamiento procesal tiene como propósito, que en el transcurso o desarrollo del sumario, los aspectos formales o procesales como por ejemplo una indebida escogencia del mecanismo judicial, no retrasen ni impidan la decisión sobre el fondo, es decir, se busca con esta institución jurídica procesal, librar la causa de errores, defectos, omisiones, vicios, nulidades por efectos formales, o resoluciones judiciales mal dictadas o notificaciones mal diligenciadas, etc.”

⁶¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁶² Sentencia de 17 de septiembre de 1996, Consejero Ponente Dr. Mario Alario Méndez, radicación CA-001.

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, a través de distintos pronunciamientos se ha encargado de definir dichos aspectos⁶³.

47. Como primer punto para determinar el alcance del control inmediato de legalidad, esta Corporación ha estimado que, el mencionado juicio no puede guiarse por los mismos parámetros en virtud de los cuales la Corte Constitucional efectúa el control de constitucionalidad respecto de los Decretos Legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, debido a la naturaleza distinta y particular de los actos objeto de control en cada procedimiento, en el entendido que, para determinar su constitucionalidad el alto tribunal constitucional debe confrontarlo con el texto superior en su integridad, circunstancia que se aleja del ámbito de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁶⁴.

48. En ese orden, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha considerado en distintos pronunciamientos que, el control integral que el legislador exige para el proceso previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁶⁵ y 136 de la Ley 1437 de 2011⁶⁶, cuya principal característica es la oficiosidad, no implica confrontar el acto administrativo respecto del ordenamiento jurídico en general⁶⁷, ni el análisis de todas las causales de nulidad⁶⁸, dada la complejidad que representaría dicho ejercicio, en ese orden, ha establecido que los parámetros para desarrollar el control automático de legalidad son de dos tipos, los formales y los materiales.

⁶³ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 3 de mayo de 1999, Consejero Ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, Radicación N°. CA-011. Sentencia de 21 de junio de 1999. Consejero Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Radicación N°. CA-026. Sentencia de 24 de septiembre de 2002. Consejero Ponente Dr. Alberto Arango Mantilla, Radicación N°. 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-003). Sentencia de 16 de junio de 2009, Consejero Ponente Dr. Enrique Gil Botero., Radicación N° 11001-03-15-000-2009-00305-00. Sentencia de 22 de febrero de 2011, Consejero Ponente Dr. Mauricio Torres Cuervo. Radicación N° 11001-03-15-000-2010-00452-00. Sentencia de 29 de octubre de 2013, Consejero Ponente Dr. Mauricio Fajardo Gómez, Radicación N°. 11001-03-15-000-2011-0074-00.

⁶⁴ Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado con ponencia de la entonces Consejera Dra. Ruth Stella Correa Palacio en sentencia de 23 de noviembre de 2010 (Exp. N°. 11001-03-15-000-2010-00196-00) señaló lo siguiente: “La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.”

⁶⁵ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁶⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁶⁷ Sobre este aspecto, esta Corporación en sentencia de 5 de marzo de 2012 con ponencia del Consejero de Estado Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas (Exp. N°. 11001-03-15-000-2010-00369-00) “En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.”

⁶⁸ En los términos del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, la nulidad de los actos administrativos de carácter general procede cuando “hayan sido expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia o defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió”.

13. ASPECTOS FORMALES DEL ESTUDIO INMEDIATO DE LEGALIDAD: VERIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO

49. De acuerdo con el contexto planteado, esta Corporación, en su calidad de máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha señalado en reiterada jurisprudencia que, el eficaz ejercicio del control inmediato de legalidad requiere desarrollar un análisis tanto de aspectos formales como materiales del acto administrativo⁶⁹. Sobre el particular se ha considerado lo siguiente:

*«...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, **así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico**, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.»⁷⁰*

50. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia de 23 de noviembre de 2010 se refirió al alcance del control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

*«El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo, se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional. Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.»⁷¹*

51. De acuerdo con los pronunciamientos citados, se observa que, a juicio de esta Corporación el control formal de los actos administrativos que se debe efectuar en el marco del medio de control inmediato de legalidad, implica el análisis de aspectos concretos del acto tales como: **i) la competencia** del funcionario que lo expidió, **ii) la veracidad de los motivos** en que se fundó, **iii) que su objeto** sea lícito, **iv) la legalidad de la finalidad** que pretende alcanzar y **v) su adecuación a las formalidades** exigidas para su expedición.

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 2 de noviembre de 1999, Consejero Ponente Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora, radicación N°. CA-011.

⁷⁰ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, Consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque.

⁷¹ Consejera Ponente Dra. Ruth Stella Correa Palacio, radicación N°. 11001-03-15-000-2010-00196-00.

52. En ese orden, estima la Sala que los aspectos señalados, respecto de los cuales se debe ejercer el juicio formal de los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad no son otros que los que la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado ha denominado como «*elementos de existencia y validez*» de los actos administrativos en general, que determinan si la declaración de la voluntad de la administración para crear, modificar o extinguir una situación jurídica nació de forma tangible, perceptible y observable en el mundo jurídico, y si fue expedido en forma regular, esto es, de conformidad con las normas superiores⁷².

53. Al respecto es importante traer a colación, el criterio expuesto por el profesor y ex Consejero de Estado Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa⁷³, acogido en diversas providencias de esta Corporación, según el cual los presupuestos de validez de los actos administrativos son: «*i) los sujetos, diferenciados entre activo o quien expide el acto y quien debe **gozar de competencia y voluntad para emitirlo**, y el pasivo, esto es, sobre quien recaen sus efectos, ii) **el objeto** o contenido del acto que determina la situación jurídica que se va a afectar con este, que en todo caso debe ser lícito, posible y existente, iii) **los motivos o razón de hecho o de derecho** determinantes que impulsaron la emisión del acto, iv) **los fines o lo que la administración pretende alcanzar** con la expedición del acto administrativo, que debe ser el interés general, y v) la formalidad, concepto que encierra indistintamente **los de procedimiento, forma y formalidad**. Así, el primero indica que para expedir el acto debe seguirse un trámite determinado, el segundo señala que debe ser expedido de acuerdo con su contenido y alcance ya sea mediante leyes, resoluciones, acuerdos etc. y el tercero advierte los requisitos que debe acatarse para la expedición.*»⁷⁴ (Negrillas y subrayas fuera de texto)

54. En virtud del análisis hasta ahora realizado, para la Sala resulta palmario y evidente que el denominado aspecto formal, cuyo análisis se debe efectuar en el marco del control inmediato de legalidad, implica un estudio respecto de los elementos de existencia y validez de los actos administrativos, etapa en la cual se deberá verificar la inexistencia de vicios o defectos formales, que conlleven a su eventual anulación⁷⁵. Ahora bien, el legislador, con el fin de facilitar al ciudadano, alegar vicios en la expedición de los actos de la administración que generen su nulidad, así como la realización del correspondiente juicio por parte del juez de lo contencioso administrativo, a través del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011⁷⁶, consagró de manera expresa las diferentes causales de nulidad. así:

⁷² Berrocal Guerrero Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, Séptima Edición, Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá, Colombia, 2016. Págs. 88 y 89.

⁷³ Santofimio Gamboa Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Acto administrativo. Tomo II. Cuarta edición, abril de 2003, Universidad Externado de Colombia. Páginas 143 a 157.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Consejero Ponente Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas. Auto de 17 de mayo de 2018. Radicación N°: 110010325000201601071 00. Actor: Departamento de Antioquia. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.

⁷⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Radicación: 11001-03-25-000-2016-00019-00(0034-16). Sentencia de 23 de marzo de 2017. Actor: Andrés de Zubiria Samper. Demandado: Nación, Ministerio de Trabajo. Consejero Ponente Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Al respecto mencionó (...) cuando se establezca la ausencia de uno de tales elementos, el acto administrativo así expedido no cumple con las exigencias legales y por ello se reputa viciado de nulidad.

Lo dicho permite afirmar sin asomo de duda, que los vicios invalidantes del acto administrativo tienen una relación directa con sus elementos. En otras palabras, la ausencia o la insuficiencia de alguno de tales elementos, comprometen la validez de la decisión administrativa y están llamados a determinar su expulsión del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de su nulidad en sede judicial» (Negrillas fuera del texto).

⁷⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

«**Artículo 137.- Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción en las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien las profirió. (...)» (negritas y subrayas fuera de texto)

55. En virtud de todo lo expuesto se encuentra que, los vicios o irregularidades que se puedan presentar en cada uno de los distintos elementos de existencia y validez de los actos administrativos son controlables a través de las causales de nulidad previstas en la norma transcrita⁷⁷, lo cual es verificable a través del siguiente esquema:

Elementos de validez del acto administrativo	Causales de nulidad aplicable
Competencia	Falta de competencia
Objeto	Infracción de las normas en que deberían fundarse
Motivación	Falsa motivación
Finalidad	Desviación de las atribuciones propias de quien las profirió -desviación de poder-
Formalidades	Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y expedición irregular

56. Así las cosas, con el fin de realizar un control efectivo y eficaz de las medidas adoptadas por las autoridades en cumplimiento de los Decretos Legislativos dictados en el marco de los Estados de Excepción, y en virtud de materializar el fundamento teleológico del control inmediato de legalidad, esto es, salvaguardar los derechos de los ciudadanos y el orden jurídico en abstracto frente a los poderes extraordinarios del Gobierno Nacional durante los estados de anormalidad⁷⁸, así como, otorgar certidumbre al Ejecutivo, a la sociedad en general y a los operadores judiciales, la Sala estima que el control inmediato de legalidad en **cuanto a los aspectos formales**, implica el análisis de todas las causales de nulidad previstas por el legislador en el artículo 137 de la Ley 1437 de

⁷⁷El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Radicación 110010325000201000286 00 (2360-2010). Actor: Alberto Mario Gutiérrez Miranda y Otros. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil, en sentencia de 24 de septiembre de 2015 dispuso lo siguiente: “(...) En cuanto a la validez de los actos administrativos, ya sean generales o particulares, esta se determina por los mismos factores que subyacen en las causales de nulidad, como son el respeto a las normas que lo gobiernan, la expedición por parte de autoridad competente, la garantía del derecho de defensa y la existencia de una motivación real y jurídicamente aceptable, así como ejercer la autoridad con el propósito de satisfacer el interés general de la administración (...)”.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011. Consejero Ponente Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación N°. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA).

2011⁷⁹ para verificar la inexistencia de vicios o irregularidades que afecten los elementos de existencia y validez del acto administrativo objeto de estudio que pueda generar su anulación, esto es, su expulsión del ordenamiento jurídico.

57. Al establecer de manera clara y precisa que el control inmediato de legalidad, en cuanto a los aspectos formales del acto administrativo, implica el estudio de las causales de nulidad establecidas por el legislador, la Sala pretende evitar posibles excesos por parte de los operadores judiciales al ejercer la oficiosidad propia del medio de control analizado, y brindar certidumbre sobre el particular a la comunidad jurídica en general, para, de esta forma propiciar el adecuado y eficaz ejercicio del proceso judicial previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁸⁰ y 136 de la Ley 1437 de 2011⁸¹.

14. ASPECTOS MATERIALES DEL ESTUDIO INMEDIATO DE LEGALIDAD: CONEXIDAD Y PROPORCIONALIDAD

58. En lo referido al juicio de aspectos materiales que se debe efectuar en el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, de manera pacífica, a través de los pronunciamientos previamente citados, ha considerado que en desarrollo de dicha etapa se deben abordar dos componentes a saber: **i)** conexidad, y **ii)** proporcionalidad.

59. Así, esta Corporación ha entendido por **conexidad**, la necesaria correlación o correspondencia directa y específica, que debe existir entre las disposiciones adoptadas por el Ejecutivo a través del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, y los fundamentos constitucionales invocados, el Decreto Declarativo del Estado de Excepción, y los Decretos Legislativos por medio del cual, se implementan medidas para superarlo⁸².

60. En cuanto al análisis de **la proporcionalidad de las medidas**, el Consejo de Estado en recientes pronunciamientos, ha considerado que en esta etapa resulta necesario aplicar el test de proporcionalidad, esto, con la finalidad de establecer si las medidas decretadas por la administración pública en desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos como consecuencia de la declaratoria de un Estado de Excepción se encuentran dirigidas a conjurar el estado de anormalidad y, si existe la posibilidad de tomar decisiones distintas que afecten en menor medida los derechos y libertades⁸³.

61. En este punto, encuentra esta Sala de Decisión que, el test de proporcionalidad ha sido una herramienta argumentativa de aplicación recurrente por la Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano judicial encargado de

⁷⁹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁸⁰ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁸¹ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

⁸² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA), sentencia de 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N°. 10, Consejera Ponente Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia de 11 de mayo de 2020. Radicación N° 11001-03-15-2020-00944-00.

⁸³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N° 19, Consejero Ponente Dr. William Hernández Gómez. Auto de 23 de abril de 2020. Radicación N°. 11001-03-15-000-2020-01286-00 (CA)

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N° 19, Consejero Ponente Dr. William Hernández Gómez. Auto de 7 de mayo de 2020. Radicación N°. 11001-03-15-000-2020-01711-00 (CA)

la salvaguarda de la Constitución, y en general de los principios esenciales del Estado social y democrático de derecho, para examinar la exequibilidad de limitaciones o restricciones de los derechos fundamentales⁸⁴. Aunque el citado mecanismo también ha sido ejercido en varias ocasiones por el Consejo de Estado, su utilización en la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha sido significativamente menor⁸⁵. Por lo expuesto, se hará especial referencia al desarrollo jurisprudencial que al respecto ha realizado el alto tribunal constitucional.

62. De acuerdo con lo anterior, se trae colación la definición del principio de proporcionalidad que, a su vez, se desarrolla a través del referido mecanismo, efectuada mediante sentencia C-720 de 2007, en la cual, la Corte Constitucional señaló⁸⁶:

«Este principio parte de la base de que el Estado sólo puede restringir los derechos fundamentales – como el derecho a la libertad personal - cuando tiene razones constitucionales suficientes y públicas para justificar su decisión. En efecto, en un Estado constitucional de Derecho, el poder público no es el titular de los derechos. Por el contrario, el Estado constitucional existe, esencialmente, para proteger y garantizar los derechos fundamentales de los cuales son titulares, en igualdad de condiciones, todas las personas. En este sentido, ningún órgano o funcionario público puede restringir los derechos fundamentales sino cuando se trata de una medida estrictamente necesaria y útil para alcanzar una finalidad constitucionalmente valiosa y cuando el beneficio en términos constitucionales es superior al costo que la restricción apareja. Cualquier restricción que no supere este juicio carecerá de fundamento constitucional y, por lo tanto, debe ser expulsada del mundo del derecho». (subrayas fuera de texto)

63. Ahora bien, para la efectiva aplicación del juicio de proporcionalidad, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la necesidad de agotar tres fases o etapas, esto es: **i)** el juicio de idoneidad, **ii)** juicio de necesidad y, **iii)** juicio de proporcionalidad en sentido estricto. Sobre dichos aspectos, el referido órgano judicial dispuso:

«En cuanto al contenido del principio, la Corte Constitucional ha señalado que tres subprincipios o elementos dan forma a este patrón utilizado para establecer la exequibilidad de las medidas legislativas que limitan derechos fundamentales: (i) idoneidad, en cuya sede es preciso establecer la existencia de un fin constitucionalmente legítimo al cual se encuentre orientada la restricción objeto de control y, en segundo término, que el instrumento ideado –esto es, la restricción misma- resulte adecuado para la consecución de dicho propósito. (ii) Necesidad, momento en el cual se analiza la eventual existencia de otros medios que supongan una limitación menos severa al derecho fundamental. (iii) Proporcionalidad en sentido

⁸⁴ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-857 de 3 de septiembre de 2008.

⁸⁵ Dentro de las sentencias del Consejo de Estado mediante las cuales se ha dado aplicación al test de proporcionalidad se pueden ver las siguientes: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 29 de enero de 2018. Radicación N°. 250002333600020150040502 (59179).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Sentencia de 5 de julio de 2018. Radicación N°: 68001-23-33-000-2014-00618-01- (57447)

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia C-720 de 11 de septiembre de 2007. Magistrada Ponente Dra. Catalina Botero Mariño.

estricto, en el cual se indaga por la relación entre los costos y los beneficios constitucionales que se obtienen con la medida enjuiciada».⁸⁷ (Subrayas fuera de texto)

64. En reciente pronunciamiento de 29 de mayo de 2019, la Corte Constitucional se refirió al tema estudiado en los siguientes términos⁸⁸:

«Al respecto, el principio de proporcionalidad, ligado a la concepción de los derechos fundamentales como principios, constituye una herramienta metodológica que pretende aportar racionalidad y legitimidad a la decisión adoptada por el juez, valiéndose para el efecto de una estructura que está compuesta por tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En su formulación más simple, este juicio parte de analizar si la medida en estudio, desde las posibilidades fácticas, es adecuada para la consecución del fin propuesto. A continuación, debe asumirse el análisis de necesidad, en virtud del cual se aprecia, en el mismo escenario fáctico, si la medida escogida por el Legislador es la menos restrictiva de otros principios, considerándose su invalidez en caso de que exista otra con un impacto inferior y con una idoneidad semejante para la obtención de los propósitos de la autoridad normativa. Finalmente, el estudio de proporcionalidad en sentido estricto se concreta en una ponderación entre los bienes o principios en conflicto, que incluye la consideración de su peso abstracto, la intensidad de la afectación – beneficio, y finalmente, algunas consideraciones -en caso de contar con los elementos- sobre la certeza de los efectos de tal relación.» (Subrayas fuera de texto)

65. Así las cosas, a partir de las características y finalidad especiales del medio de control inmediato de legalidad señaladas en acápites antecedentes, y habiéndose determinado las fases o etapas del test de proporcionalidad, estima la Sala que, el debido ejercicio del juicio de aspectos materiales de los actos administrativos de carácter general dictados por las distintas autoridades administrativas con ocasión de los Decretos Legislativos expedidos en los Estados de Excepción, en los términos de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁸⁹ y 136 de la Ley 1437 de 2011⁹⁰, implica un juicio de idoneidad, un juicio de necesidad y un juicio de proporcionalidad en estricto sentido, para lo cual, el operador judicial deberá tener en consideración los siguientes aspectos del acto enjuiciado:

- i. **Juicio de idoneidad:** corresponde determinar si las disposiciones normativas expedidas por los distintos entes administrativos en desarrollo de Decretos Legislativos se encuentran dirigidas a cumplir el propósito de tales normas dictadas en virtud de facultades extraordinarias, es decir, conjurar el estado de emergencia; además estas deben ser, adecuadas, idóneas o eficaces para tal efecto.
- ii. **Juicio de necesidad:** Se deberá definir si existen otros medios idóneos para desarrollar las medidas adoptadas por medio de Decretos Legislativos para conjurar el Estado de Excepción declarado, y si los otros medios existentes, suponen una restricción menos severa de los derechos fundamentales.

⁸⁷ Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-857 de 3 de septiembre de 2008.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia C-234 de 29 de mayo de 2019, Magistrada Ponente Dra. Diana Fajardo Rivera.

⁸⁹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

⁹⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contenciosos Administrativo.

- iii. **Juicio de proporcionalidad en estricto sentido:** Incumbe en este punto establecer si a través del acto administrativo de carácter general materia de análisis, se crea un conflicto entre principios o derechos, y de ser así, se deberá establecer si los beneficios resultan superiores a la afectación que se genera a estos.

66. Se reitera que, para declarar la legalidad de las medidas adoptadas por el ejecutivo para desarrollar Decretos Legislativos, estas deben superar cada una de las etapas del test de proporcionalidad, de no ser así, se deberá declarar su nulidad por ser lesivas al ordenamiento jurídico.

67. Entonces, del recuento normativo, jurisprudencial y doctrinal desarrollado en este proveído, considera esta Sala de decisión que, para el correcto ejercicio del control inmediato de legalidad, se deberá: **i)** analizar los aspectos formales del acto administrativo, que a su vez, implica el estudio de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, para verificar la existencia de irregularidades o vicios que afecten sus elementos de existencia y validez; y **ii)** realizar un juicio de los aspectos materiales esto es: **1)** la conexidad y **2)** la proporcionalidad, etapa en la que se verificará: **a)** la idoneidad, **b)** la necesidad y **c)** la proporcionalidad en estricto sentido.

15. EL CASO EN CONCRETO

68. Una vez definidas las características y elementos fundamentales del medio de control inmediato de legalidad, la Sala abordará el correspondiente juicio automático y oficioso de la Resolución 640 de 1º de abril de 2020⁹¹; en aplicación de la metodología expuesta en acápites antecedentes, para lo cual, se tendrán en cuenta los argumentos invocados por la entidad interviniente y el Ministerio Público para defender su legalidad.

69. Reitera la Sala que, el mencionado acto administrativo es pasible de ser revisado a través del control inmediato de legalidad, por reunir los presupuestos procesales para tal efecto, como se determinó en el auto de 16 de junio de 2020, por el cual, la Consejera Sustanciadora del proceso avocó el conocimiento de la citada norma para su estudio de legalidad, por cuanto, se trata de un acto administrativo de naturaleza general, expedido en ejercicio de funciones administrativas y que además, tiene por finalidad desarrollar los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

70. Por lo anterior, la Sala no abordará en esta ocasión el estudio de procedibilidad del control inmediato de legalidad, dado que dicho aspecto ya fue desarrollado en extenso en las etapas previas del proceso. En consecuencia, corresponde verificar la existencia de vicios o irregularidades en los elementos de validez de la Resolución 640 de 1 de abril de 2020,⁹²-*análisis de aspectos formales*-, y si las medidas adoptadas cumplen con los criterios de conexidad, así como de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de estricto sentido -*análisis de aspectos materiales*-.

⁹¹ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁹² Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

16. VERIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS FORMALES DE LA RESOLUCIÓN 640 DE 1° DE ABRIL 2020.

71. Previo a determinar la posible existencia de vicios o irregularidades que afecten la validez de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020⁹³, observa la Sala del texto de este acto administrativo, que fue expedido por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el objeto de adoptar medidas transitorias dirigidas a conjurar el Estado de Emergencia generado por el coronavirus COVID-19.

72. En efecto, la resolución analizada en el proceso de la referencia prevé las siguientes determinaciones:

- ⇒ Suspender los términos de las actuaciones administrativas *-salvo de las excepciones señaladas en su parágrafo 1°-* a cargo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, desde el 1° de abril de 2020 y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social. (*artículo 1°*)
- ⇒ Suspender temporalmente la atención presencial al público mientras subsista la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y, en consecuencia, habilitar canales alternativos de atención a los usuarios. (*artículo 2°*)

17. COMPETENCIA DE LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES PARA PROFERIR LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1° DE ABRIL DE 2020

73. Con el fin de expedir la normativa en cuestión, la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones invocó las facultades legales conferidas por los artículos 60 y 61 de la Ley 489 de 1998⁹⁴ y el Decreto 491 de 2020⁹⁵.

74. Ahora bien, en primer lugar es importante señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 208 constitucional, los ministros «*son los jefes de la administración en su dependencia*» y «*les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley*». De tal forma, que gozan de facultad reglamentaria derivada o en segundo grado⁹⁶.

⁹³ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁹⁴ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Concepto desarrollado por la Sección Primera del Consejo de Estado, que al respecto a señalado: “La Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la potestad reglamentaria que ostentan los Ministros se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Dr. Guillermo Vargas Ayala. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Radicación: 11001-03-24-000-2010-00119-00- Actor: Nicolas Arango Vélez. Demandado: Ministerio de Transporte.

75. A su turno, la Ley 489 de 1998⁹⁷ dispone en el artículo 60 que «[l]a dirección de los ministerios corresponde al Ministro»; mientras que en el artículo 61 enlista las funciones en cabeza de este cargo, entre las que se destacan las siguientes:

«a) Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República le delegue o la ley les confiera y vigilar el cumplimiento de las que por mandato legal se hayan otorgado a dependencias del Ministerio, así como de las que se hayan delegado en funcionarios del mismo; [...]

c) Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo; [...]

g) Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia.» (Subraya la Sala)

76. Siguiendo esa línea argumentativa, se observa que la resolución objeto de control inmediato de legalidad, desarrolla medidas en materia de la gestión administrativa de la entidad y su personal durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, como lo son la atención al público y los trámites administrativos a su cargo. De tal forma, que resulta claro, que la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en uso de las atribuciones otorgadas por los artículos 208 de la Constitución Política y 60 y 61 de la Ley 489 de 1998⁹⁸, era la competente para expedir la Resolución 640 de 1° de abril de 2020⁹⁹.

77. Así las cosas, en cuanto a la competencia de la funcionaria que intervino en la expedición del acto administrativo estudiado, no se observan vicios o irregularidades que puedan generar su anulación.

18. OBJETO, MOTIVACIÓN Y FINALIDAD DE RESOLUCIÓN 640 DE 1° DE ABRIL DE 2020

78. De la lectura integral de la resolución analizada se observa con claridad, que su objeto es implementar medidas transitorias en cuanto a los trámites administrativos que se adelantan en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como respecto de la atención presencial en sus oficinas, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional con ocasión de la pandemia a causa del coronavirus COVID-19.

79. En ese sentido, las disposiciones transitorias analizadas están fundamentadas en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de negativos generados por la propagación del coronavirus COVID-19.

⁹⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

⁹⁸ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

⁹⁹ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

80. Aunado a lo anterior, la expedición de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020¹⁰⁰ del MinTIC, obedece a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 491 de 2020¹⁰¹, cuyo texto fue transcrito en acápite anteriores, en cuanto ordenó la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas y de la atención presencial al público, habilitando canales virtuales y telefónicos para garantizar la recepción de las PQRS de los usuarios.

81. De acuerdo con lo expuesto, el objeto del acto administrativo estudiado, esto es, garantizar la prestación de los servicios de la entidad y la tramitación de las actuaciones administrativas a su cargo, está respaldado por normas de naturaleza superior que gozan de absoluta vigencia¹⁰². Por lo tanto, sobre el aspecto estudiado, no se advierten irregularidades que generen la nulidad de la Resolución 640 del 1° de abril de 2020¹⁰³.

82. En lo referido a la motivación, considera esta Corporación que el acto administrativo «*sub judice*» cuenta con respaldo fáctico y jurídico para la adopción de cada una de las medidas referenciadas al inicio de este estudio, como pasa a mostrarse de manera esquemática:

Medida que se adopta mediante la Resolución No. 640 del 1° de abril de 2020	Motivación
<p><u>Suspensión temporal de los términos de las actuaciones administrativas - artículo 1°</u>- salvo las actividades de inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control; los procesos contractuales; el trámite de derechos de petición; las actuaciones adelantadas por la Dirección de Industria de Comunicaciones y aquellas que esta misma Dirección prepara para firma de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Viceministro de Conectividad y Digitalización -<u>artículo 1° párrafo 1°</u>.-</p>	<p>Mediante el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, proferido con base en el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas, y entre estas facultó a las autoridades públicas a que se refiere el artículo 1 <i>ibídem</i> para que pudieran suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Según la misma disposición, <u>la suspensión puede operar parcial o total, en algunas actuaciones o en todas, o en algunos</u></p>

¹⁰⁰ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰¹ 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 las 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.

¹⁰² Berrocal Guerrero Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, Séptima Edición, Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá, Colombia, 2016. Págs. 97 y 98.

¹⁰³ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Suspensión de los términos de caducidad, prescripción o firmeza de los actos administrativo - <i>parágrafo 2°</i> -.	<u>trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera virtual o presencial, conforme al análisis que haga cada autoridad de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta,</u>
Suspensión de la atención presencial al público - <i>artículo 2°</i> -.	hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. <u>Así mismo,</u>
Habilitación de canales alternativos de atención al ciudadano - <i>artículo 2°</i> -	<u>señala el precepto que 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.</u> Con fundamento en la citada disposición y en relación con las actuaciones administrativas que adelanta este Ministerio, se determinó que con el fin de garantizar el derecho al debido proceso que rigen estas actuaciones, resulta necesario, por razón del servicio y como consecuencia del Estado de Emergencia declarado mediante el citado Decreto 417 de 2020, <u>el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones considera necesario suspender de manera total los términos de las actuaciones que se adelanten al interior de la misma Entidad, salvo lo atinente a las actividades relacionadas con la inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control, en materia contractual, los derechos de petición, así como las actividades adelantadas por el Dirección de Industria de Comunicaciones y aquellas que esta Dirección prepara para firma de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Viceministro de Conectividad y Digitalización.</u>

83. En cuanto a la finalidad de las medidas generales impartidas por medio del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, estima la Sala que, estas se encuentran dirigidas a evitar o prevenir el mayor contagio de la población por el coronavirus COVID-19 y con ello, conjurar los motivos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia Sanitaria y Emergencia Económica, Social y Ecológica por el Gobierno Nacional, y de ese modo, garantizar el cumplimiento de principios

y derechos constitucionales. En ese contexto, la Resolución 640 del 1º de abril de 2020¹⁰⁴ compagina con los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2º de la Constitución de Política.¹⁰⁵

19. VERIFICACIÓN DE LOS DEMÁS REQUISITOS FORMALES

84. Analizada la norma en cuestión, encuentra la Sala que para su expedición se dio cumplimiento al procedimiento establecido para tal fin, en el sentido de que, fue dictada en el marco de las directrices y potestades establecidas por los Decretos Legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020¹⁰⁶.

85. Adicionalmente, se evidencia que la Resolución objeto de análisis fue publicada en el Diario Oficial 51. 274 de 1º de abril de 2020, en los términos del artículo 119 de la Ley 489 de 1998¹⁰⁷ y el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011¹⁰⁸, es decir, que cumplió a cabalidad con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

86. Adicionalmente, la Sala encuentra que el acto administrativo objeto del presente asunto cumple con los demás elementos formales de todo acto administrativo, identificados por la doctrina especializada, tales como: el encabezado, número, fecha, epígrafe o resumen de las materias reguladas, la competencia o la referencia expresa de las facultades que se ejercen, el contenido de las materias reguladas u objeto de la disposición, la parte resolutive y la firma de quien lo suscribe¹⁰⁹.

87. Efectuado el análisis de los elementos de existencia y validez del acto administrativo «*sub judice*» no se advierten vicios o irregularidades de forma o en el procedimiento de expedición que configuren alguna de las causales de nulidad previstas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011¹¹⁰, en ese orden se entiende

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ **Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado:** servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

¹⁰⁶ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹⁰⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 119. Publicación en el diario oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;
c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.”

¹⁰⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁰⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Rad. 1001-03-15-000-2010-00390-00(CA), sentencia de 15 de octubre de 2013, C.P. Marco Antonio Velilla.

¹¹⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

que, en cuanto a los aspectos formales, la Resolución 640 de 1° de abril de 2020¹¹¹ se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.

20. ESTUDIO DE ASPECTOS MATERIALES DE LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1º DE ABRIL DE 2020.

88. De acuerdo con la metodología expuesta por la Sala en apartes antecedentes, una vez verificada la inexistencia de vicios que afecten la validez de alguno de los elementos de existencia y validez del acto administrativo, corresponderá al juez del control inmediato de legalidad, analizar los aspectos materiales determinados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, conexidad y proporcionalidad.

21. ESTUDIO DE CONEXIDAD DE LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1º DE ABRIL DE 2020.¹¹²

89. Compete a esta Sala de Decisión definir la existencia de correlación o correspondencia directa entre las medidas adoptadas mediante la norma objeto del presente análisis, con las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Excepción y el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020¹¹³, en los cuales se sustenta.

90. Pues bien, con la expedición de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020¹¹⁴ la Ministra de las TIC pretendió garantizar, mientras perdurara la Emergencia Sanitaria declarada por el Gobierno Nacional a causa de la pandemia del COVID-19, la prestación de los servicios a cargo a la entidad como lo son la atención al público y los distintos trámites administrativos, teniendo en cuenta las restricciones de circulación impuestas por el Presidente de la República a través del Decreto Declarativo 417 de 2020, así como lo dispuesto por el Decreto Legislativo 491 de 2020¹¹⁵, en lo relacionado con la posibilidad de flexibilizar la atención presencial al público y de suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa de manera total o parcial, previa evaluación y justificación de la situación concreta; todas ellas encaminadas a la protección laboral de los empleados y contratistas de las entidades públicas.

91. En ese orden, encuentra la Sala que la determinación adoptada en el artículo 1° de la primero de Resolución 640 de 1° de abril de 2020¹¹⁶, relacionada con la suspensión temporal *-hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social-*, de los términos procesales en las actuaciones administrativas tramitadas ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones *-salvo algunas*

¹¹¹ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹¹² *Ibidem*

¹¹³ Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

¹¹⁴ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

excepciones¹¹⁷-, se justifica en lo establecido por el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020,¹¹⁸ según el cual la suspensión de términos se podrá hacer de forma parcial o total, «conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta». En tal virtud se concluye que, el artículo 1° de la norma estudiada se encuentra relacionado directamente con el mencionado Decreto Legislativo, es decir, cumple con el factor conexidad.

92. De otro lado, al estudiar el contenido del artículo 2° del acto administrativo objeto de control, dirigido a ordenar la suspensión de la atención presencial al público en las sedes del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; considera la Sala que esta tiene por objeto asegurar la prestación de los servicios en cabeza de la entidad, para lo cual, la norma en cuestión dispone de varias herramientas electrónicas para que los ciudadanos accedan estos, y de ese modo, atender de manera oportuna sus inquietudes, peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y consultas. En relación con lo indicado, se tiene que el artículo 3° del Decreto Legislativo 491 de 2020,¹¹⁹ señala que se deberá velar para que la prestación de servicios a cargo de las autoridades se haga «mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones», para lo cual estas debían dar 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».

2. De este modo, la confrontación de las normas citadas, esto es el artículo 2° de la Resolución 640 de 2020¹²⁰ y el artículo 3° del Decreto Legislativo 491 de 2020,¹²¹ a juicio de la Sala, muestra de manera palmaria y sin que resulte necesario la realización de un juicio más exhaustivo, la correlación o coordinación directa entre las medidas implementadas mediante el acto objeto de control de legalidad y el decreto de naturaleza extraordinaria en que se encuentra fundamentado, pues, mientras que este ordenó la implementación del trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones al servicio de las entidades públicas, aquél adoptó medidas concretas para la ejecución del citado mandato. Así las cosas, se colige que, en cuanto al artículo mencionado, se encuentra debidamente acreditada la conexidad como presupuesto material del acto administrativo «*sub judice*».

¹¹⁷ (i) las actividades de inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control; (ii) los procesos contractuales; (iii) el trámite de derechos de petición; (iv) las actuaciones adelantadas por la Dirección de Industria de Comunicaciones; y, (v) aquellas que esta misma Dirección prepara para firma de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Viceministro de Conectividad y Digitalización

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹²¹ 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.

93. En conclusión, las disposiciones adoptadas por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el objeto de garantizar la efectiva y continua prestación de servicios públicos en cabeza de la entidad, en el marco del estado de anormalidad generado por la propagación del Coronavirus COVID-19, guardan relación directa con los mandatos previstos en los artículos 3° y 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020¹²², y de esta manera, se encuentran ajustadas al criterio de conexidad que es el primer aspecto material que se analiza en desarrollo del medio de control inmediato de legalidad.

22. ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1° DE ABRIL DE 2020

94. Como se expuso en acápite anteriores, a través de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020¹²³, la Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adoptó medidas de suspensión de términos en algunas actuaciones administrativas y en la atención presencial al público, para lo cual habilitó canales de comunicación virtual y telefónica para la atención de peticiones, consultas y solicitudes en general; las cuales a juicio de esta Sala superan las tres fases o etapas del referenciado test de proporcionalidad, esto es, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, en virtud de las consideraciones que a continuación se desarrollan.

23. ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1° DE LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1° DE ABRIL DE 2020

95. A continuación, se transcribirá el contenido del artículo 1° de la resolución a que se ha hecho referencia, por el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones administrativas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de la siguiente manera:

«Artículo 1o. Suspensión de términos. Suspender los términos de las actuaciones administrativas que adelanta el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a partir de la vigencia de la presente Resolución y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva del presente acto.

***Parágrafo 1.** La suspensión a que se refiere el presente artículo no aplicará en relación con los siguientes asuntos: las actividades de inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control; los procesos contractuales; el trámite de derechos de petición; las actuaciones adelantadas por la Dirección de Industria de Comunicaciones y aquellas que esta misma Dirección prepara para firma de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Viceministro de Conectividad y Digitalización.*

***Parágrafo 2.** La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones administrativas, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza de los actos administrativos.»*

¹²² *Ibíd.*

¹²³ *Ídem.*

96. En resumen, a través del citado artículo, la Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ordenó suspender los términos procesales en las actuaciones administrativas de la entidad, incluyendo los de caducidad, prescripción o firmeza de los actos administrativos, hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la propagación del coronavirus COVID-19; exceptuando los asuntos relacionados con **(i)** actividades de inspección y vigilancia adelantadas por la Dirección de Vigilancia y Control; **(ii)** procesos contractuales; **(iii)** derechos de petición; **(iv)** actuaciones adelantadas por la Dirección de Industria de Comunicaciones, así como las que dicha dirección prepara para firma de la Ministra y el Viceministro de Conectividad y Digitalización; medida que a juicio de esta Sala supera las tres fases o etapas del referenciado test de proporcionalidad, es decir, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, por las razones que a continuación se desarrollan.

97. Previo a efectuar el mencionado examen de proporcionalidad, resalta la Sala que de conformidad con la motivación de estas medidas, *-que fue reseñada en acápite precedentes-*, lo que se pretende es dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020¹²⁴. De este modo, al revisar esta disposición normativa *-cuyo contenido fue citado en los antecedentes de esta providencia-*, se encuentra que autoriza a las entidades públicas a suspender los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa de algunas o de todas las actuaciones, mediante acto administrativo motivado, atendiendo a un análisis de la situación concreta de cada autoridad.

98. Merece destacarse que la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020¹²⁵, declaró la exequibilidad del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020¹²⁶ al considerar que la medida de suspender los términos procesales de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, es idónea, necesaria y proporcional para superar el Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020:

«6.148. En esta ocasión, esta Corporación evidencia que la autorización de suspensión de términos contemplada en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020 supera la mencionada exigencia de proporcionalidad, porque persigue una finalidad legítima desde una perspectiva constitucional, como lo es superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las autoridades debido a las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el coronavirus COVID-19 y, en este sentido, cumplir con el mandato superior de prestar los servicios de forma adecuada, continua y efectiva.»

6.149. En este sentido, la Corte estima que la posibilidad de suspender los términos por parte de las autoridades también debe entenderse como una habilitación otorgada a la administración para asegurar el derecho al debido proceso de los ciudadanos, pues la misma debe ser utilizada cuando se advierta que la continuación de una actuación en medio de la pandemia

¹²⁴ 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.

¹²⁵ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger

¹²⁶ 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.

puede derivar en escenarios de arbitrariedad por desconocimiento de las garantías que conforman dicha prerrogativa, como ocurriría si una persona manifiesta que no puede hacer uso de su derecho agotar los recursos debido a que no cuenta con el acceso a la documentación necesaria ante las limitaciones sanitarias.

6.150. Asimismo, este Tribunal evidencia que la habilitación para la suspensión de términos es una medida adecuada para cumplir dicha finalidad, puesto que le otorga la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades teniendo en cuenta: (i) los cambios que deben realizar para implementar el paradigma de virtualidad en sus actuaciones y garantizar que los mismos no se conviertan en una barrera de acceso para los ciudadanos; y (ii) la dificultad logística y técnica que puede implicar en algunos eventos adelantar ciertos procedimientos o actuaciones de forma remota o sin la presencia de los usuarios y los funcionarios en las sedes de las entidades.

6.151. Igualmente, esta Corte considera que la referida medida es necesaria, puesto que para las autoridades del Estado es imposible materialmente realizar durante la emergencia sanitaria sus actuaciones con la misma celeridad con la que las desarrollaban en las condiciones previas ordinarias debido a las restricciones a la presencialidad implementadas por razones sanitarias.

6.152. En efecto, la implementación de directrices como el aislamiento preventivo obligatorio, el distanciamiento social, la prohibición de aglomeraciones, las restricciones para ejecutar ciertas actividades que lleven consigo el contacto personal, entre otras, impiden que las autoridades puedan hacer uso de la infraestructura física que tienen dispuesta para atender a los usuarios de forma presencial, y que se vean obligadas a utilizar instrumentos y herramientas tecnológicas para cumplir sus funciones, lo cual requiere un lapso razonable de adaptación, mientras fortalecen su capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía.

6.153. Por último, esta Sala evidencia que la habilitación para suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa es una medida proporcional, porque a pesar de que afecta la celeridad de los trámites que por mandato superior deben tener los procedimientos, lo cierto es que, en primer lugar, se trata de una medida que no aplica para actuaciones que versen sobre asuntos iusfundamentales, por lo cual solo se puede acudir a dicha figura frente asuntos de índole legal o reglamentario.

6.154. En relación con dicho aspecto, la Corte estima que limita el grado de afectación del principio constitucional de celeridad en las actuaciones, porque garantiza que los asuntos que versan sobre los bienes más preciados del ser humano no se vean suspendidos, y que la misma sólo aplique a causas en las que se debaten puntos de menor valía en el sistema de valores implementado en la Carta Política.» (subraya la Sala)

99. Aunado a lo anterior, la jurisprudencia reciente de esta Corporación también ha destacado la importancia de la aplicación de la medida de suspensión de términos en las distintas actuaciones adelantadas en sede administrativa

contenida en el Decreto Legislativo 491 de 2020¹²⁷, como garantía del debido proceso consagrado en el artículo 29 constitucional. Sobre este asunto, en sentencia de 28 de julio de 2020 proferida por la Sala Cuarta Especial de Decisión del Consejo de Estado, se expuso lo siguiente¹²⁸:

«Las medidas concebidas favorecen el principio de la democracia participativa, al suspender los términos del adelantamiento de trámites administrativos y jurisdiccionales administrativos, que puedan desembocar en decisiones que afectan los intereses de los particulares, hasta tanto éstos no cuenten con las herramientas necesarias que permitan, entre otros, la ejecución material de sus derechos de defensa y contradicción.

(...)

Se recuerda entonces que dentro de las directrices esgrimidas por el Gobierno Nacional para hacer frente a la propagación y extensión de los efectos nocivos del coronavirus, se prohíjo la suspensión de términos, como herramientas propicias a fin de facilitar el confinamiento tanto de servidores y empleados como de usuarios, quedando claro por lo manifestado expresamente por el legislador de excepción, que los términos y plazos normales o utilizados en tiempos de normalidad, le eran insuficientes».

100. De acuerdo con lo expuesto, la suspensión de los términos procesales de las actuaciones administrativas, a cargo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, resultan idóneas y eficaces para limitar las posibilidades de propagación del virus del COVID-19 y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, y para garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de los sujetos que hacen parte de estas actuaciones; lo cual sin lugar a dudas, contribuye a superar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020.

101. En cuanto a la fase correspondiente al estudio de necesidad, encuentra la Sala que la suspensión de términos era necesaria para garantizar el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política. De este modo, considera esta Sala Especial de Decisión que la suspensión de términos en las actuaciones administrativas en cabeza de la referida cartera ministerial, era indispensable para que se pudiera garantizar el referido derecho constitucional, así como la salud de los sujetos procesales, puesto que para el caso en concreto de la entidad al momento de dictar esta orden, no se contaba con los medios adecuados para brindar las garantías legales necesarias para adelantar estos procedimientos a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, conforme a lo exigido en el artículo 53¹²⁹ de la Ley 1437 de 2011

¹²⁷ 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.

¹²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N° 4, Consejera Ponente Dra, Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, sentencia de 18 de julio de 2020, radicación: 11001-03-15-000-2020-01576-00.

¹²⁹ **«Artículo 5°. Derechos de las personas ante las autoridades.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.

Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)

7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas. (...)

-Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-. Por último, en cuanto a este punto es importante recordar, que la norma habilitante, es decir el artículo 6° del Decreto 491 de 2020¹³⁰, permitió que las autoridades determinaran cuales actuaciones suspender parcial o totalmente, luego de efectuar un análisis de la situación concreta de cada entidad, por lo cual el Ministerio podía, si así lo consideraba, exceptuar de la suspensión uno o varios de los asuntos que le corresponden. De tal forma, que las excepciones contenidas en el párrafo 1° del artículo estudiado también cumplen con este criterio de necesidad, pues permiten que se adelanten dichos trámites conforme a la normativa aplicable, y así evitar dilaciones procesales y garantizar los derechos de los interesados.

102. Finalmente, en cuanto al análisis de proporcionalidad en estricto sentido se precisa, que la disposición objeto de análisis, que ordena suspender los términos procesales en algunas actuaciones administrativas, no desconoce ni enerva la eficacia a los deberes constitucionales del Estado de garantizar el derecho de petición, el debido proceso administrativo y el derecho a la defensa, toda vez que su contenido no hizo referencia a plazos legales y tampoco impidió el ejercicio de aquellas actuaciones administrativas que se podían adelantar a través de herramientas tecnológicas. Por el contrario, como se expuso previamente, se trata de determinaciones encaminadas a proteger la salud, la vida y el debido proceso de los usuarios, servidores públicos y demás personas involucradas con las actuaciones adelantadas por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

103. De igual forma, se debe tomar en consideración para efectos de este análisis, que la suspensión de términos únicamente rigió entre el 1° de abril y el 1° de julio de 2020, atendiendo a la reanudación de términos procesales y su consecuente derogación, ordenados por la señora Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través de la Resolución 1142 de 2020¹³¹. De tal manera, que es evidente que la disposición estudiada fue transitoria, hasta tanto la entidad accedió a los medios tecnológicos necesarios para adelantar los procedimientos y trámites administrativos cuyos términos procesales habían sido suspendidos de manera transitoria, en los términos previstos por el artículo 53 de la Ley 1437 de 2011. En ese orden, y como lo consideró la Corte Constitucional respecto del artículo 6° del Decreto 491 de 2020¹³², es claro que la suspensión de

Artículo 7°. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: (...)

6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código. (...)

8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.

Artículo 53. Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos. Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.

En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen.»

¹³⁰ 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.

¹³¹ Por la cual se reanudan los términos de las actuaciones administrativas al interior del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que se encontraban suspendidos en virtud de la Resolución [640](#) de 2020 y se deroga la misma.

¹³² 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

términos como medida para conjurar el Estado de Emergencia, así como las excepciones establecidas en dicha norma, persiguen una finalidad legítima y, para el caso concreto, se fundamentó en las necesidades propias de la autoridad que la ordenó.

104. **Por los motivos expuestos, la Sala concluye, que el artículo 1° de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020,¹³³ se encuentra acorde con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido y por consiguiente, se ajusta a derecho.**

24. ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1° DE ABRIL DE 2020

105. Por su parte, el artículo 2° de la Resolución 640 de 1° de abril de 2020¹³⁴ establece:

«Artículo 2o. Suspensión de la atención presencial al público. Suspende la atención al público de manera presencial por el mismo periodo al que se refiere el artículo 1o de la presente Resolución. La recepción de peticiones, consultas y, en general, de las solicitudes de los grupos de interés del Ministerio, se hará por los canales oficiales de registro de PQRSD virtual y telefónico, señalados en los numerales 3 y 4 del artículo 5o de la Resolución MinTIC número 3333 del 22 de diciembre de 2015, “Por la cual se reglamenta el trámite de las peticiones, consultas, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias presentadas ante el Ministerio/Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”, a saber:

Canal virtual: Cuenta Facebook: Ministerio Tic Colombia

Cuenta Twitter: @mintic_responde

Página Web: www.mintic.gov.co en el link Atención al Público - Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias

Correo Institucional: minticresponde@mintic.gov.co

Canal telefónico: Centro Nacional de Contacto o Call Center Línea Gratuita: 01-800-0914014, en Bogotá 57(1) 344 34 60 o al fax 57(1) 3442293 y la línea Anticorrupción 01-800-0912667.»

106. En síntesis, a través de la citada disposición, la Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ordenó suspender la atención al público de manera presencial hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión del coronavirus COVID-19; igualmente habilitó canales de atención alternativos para recibir las peticiones, quejas, reclamos y solicitudes en general realizadas por los usuarios; determinación que en concepto de esta Sala también supera las tres fases o etapas del mencionado test de proporcionalidad.

107. Debido a la situación de emergencia sanitaria que dio origen a la declaratoria del Estado de Excepción con ocasión de la propagación del Coronavirus COVID-19, el Gobierno Nacional ha adoptado varias medidas para conjurar tal estado de cosas, como la implementación del teletrabajo (*artículo 2°*

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.

¹³³ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹³⁴ *ibídem*

de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social); el aislamiento preventivo obligatorio y la limitación total de la libre circulación de personas en todo el territorio nacional (*artículo 1° del Decreto 457 de 2020*); y que la prestación de los servicios a cargo de las autoridades podrá hacerse mediante la modalidad de trabajo en casa, usando las tecnologías de la información y las comunicaciones e informando a los usuarios los canales oficiales habilitados para este efecto (*Decreto Legislativo 491 de 2020*¹³⁵ artículo 3°), con el fin de reducir el contacto entre las personas y así evitar el contagio del virus mencionado.

108. En tal virtud, la medida en estudio consistente en brindar la atención al ciudadano a través de canales alternativos, como correo electrónico, formularios web, vía redes sociales, y vía telefónica, para recibir cualquier tipo de inquietud, petición, queja, reclamo, sugerencia y consulta, persigue un fin constitucionalmente legítimo, y en consecuencia se considera idónea, porque está dirigida a garantizar la atención al público y reducir el riesgo de contagio del COVID-19, en aras de preservar la salud y la vida de los servidores públicos, contratistas y usuarios de los servicios prestados por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; lo cual, resulta eficaz para superar las actuales circunstancias de anormalidad, que se pretenden conjurar mediante la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, efectuada por el Gobierno Nacional por medio del Decreto Declarativo 417 de 2020¹³⁶.

109. Así mismo, como quiera que la atención de peticiones, quejas, reclamos y demás servicios a cargo de las autoridades es indispensable para garantizar el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, la medida de brindar la prestación de los servicios, en lo posible, mediante la modalidad de trabajo en casa, a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, resulta necesaria para prevenir la transmisión del virus, especialmente ante la ausencia de vacunas científicamente avaladas y demás medidas farmacológicas. Sobre el particular, se resalta que su necesidad se limita en el tiempo y se circunscribe a los hechos en que se fundamenta, pues conforme al artículo en estudio, su vigencia está condicionada a la duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social.

110. Por último, con miras a desarrollar el juicio de proporcionalidad en estricto sentido como última fase del test, esta Sala considera que la orden de suspender temporalmente la atención presencial al público *-hasta tanto permanezca la emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus-* y, en consecuencia, prestar los servicios presenciales suspendidos mediante medios alternativos *-telefónicos, por la web y por redes sociales-*, no genera afectación grave a derechos fundamentales, ni le resta eficacia al deber de la administración de atender las peticiones, consultas, inquietudes, quejas y reclamos de los ciudadanos, porque en todo caso la autoridad deberá resolverlos dentro de los términos que establezca la normativa aplicable. Más aún, porque la Ley 1437 de 2011 *-Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-* prevé la

¹³⁵ 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.

¹³⁶ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

posibilidad de que los procedimientos y trámites administrativos se adelanten o promuevan por cualquier medio electrónico o tecnológico (*artículos 5º, 7º y 53*¹³⁷).

111. De este modo, es claro que la medida estudiada no genera conflicto alguno entre principios o derechos, puesto que garantiza tanto la efectiva atención a los usuarios, como los derechos fundamentales a la vida y salud de éstos y de los servidores públicos del Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones y, además, se encuentra acorde con lo dispuesto por el legislador ordinario en tiempos de normalidad. Así lo ha considerado esta Corporación, al señalar en recientes pronunciamientos que las medidas de suspensión de la atención presencial al público obedecen a «*la necesidad de garantizar un equilibrio entre la orden de cuidado y prevención del contagio por coronavirus COVID 19 mediante el aislamiento y la de continuar prestando servicios que tienen implicaciones en ámbitos sensibles para la sociedad*»¹³⁸ y que, además, «*al tiempo que toma medidas para la prestación de los servicios a su cargo, la flexibiliza, haciendo suyas las herramientas tecnológicas y colaborativas; lo cual se traduce, adicionalmente, en respuestas oportunas, veraces, completas, motivadas y actualizadas de las peticiones que tengan lugar en tiempos de pandemia por parte de los interesados y en la consiguiente protección tanto de éstos como de trabajadores y sus familias*»¹³⁹; criterio que comparte esta Sala Especial de Decisión.

112. **Por los motivos expuestos, la Sala concluye que el artículo 2º de la 640 de 1º de abril de 2020,¹⁴⁰ se encuentra acorde con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido, y por consiguiente, se ajusta a derecho.**

25. ESTUDIO DE PROPORCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3º DE LA RESOLUCIÓN 640 DEL 1º DE ABRIL DE 2020

113. Sobre el artículo relacionado, señala la Sala que este establece las condiciones de vigencia de la resolución enjuiciada, es decir que solo prevé

¹³⁷ «**Artículo 5º. Derechos de las personas ante las autoridades.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:

1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto.

Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)

7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas. (...)

Artículo 7º. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: (...)

6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5º de este Código. (...)

8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.

Artículo 53. Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos. Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.

En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen.»

¹³⁸ **Medio de control:** Control inmediato de legalidad; **Radicación:** 11001 03 15 000 2020 01305 00; Sala 18 Especial de Decisión; C.P. Oswaldo Giraldo López; sentencia de 30 de junio de 2020.

¹³⁹ *ibídem*

¹⁴⁰ Por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

aspectos referidos a la ejecución y aplicación de la norma en el tiempo, así como sobre su oponibilidad, los cuales se encuentran acorde con el resto del articulado del acto administrativo, y frente al cual no se encuentra reparo de ilegalidad, por lo que, sin mayores elucubraciones, se declarará ajustado a derecho.

114. En mérito de lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través de su Sala Especial de Decisión Nro. 10, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR que la Resolución 640 de 1° de abril de 2020, expedida por la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MINTIC- «*por la cual se suspenden términos dentro de algunas actuaciones administrativas que se adelanten en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*», se encuentra ajustada a derecho, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO. - Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial de Decisión Nro. 10, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del Consejo de Estado, en sesión de la fecha, por los consejeros:

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ(E)

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE