

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Resolución 394 del 17 de abril de 2020 y resolución 529 del 18 de mayo de 2020 / CONSEJO DE ESTADO – Competencia para ejercer control inmediato de legalidad

De conformidad con los artículos 111-8, 136 y 185 del CPACA, 23 del Reglamento de la Corporación y según lo decidido por la sala plena, en sesión del 1 de abril de 2020, la sala especial de decisión 3 es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los decretos o normas reglamentarias que expiden autoridades del orden nacional, al amparo de los estados de excepción para desarrollar o reglamentar un decreto legislativo.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 11 NUMERAL 8 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 185

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – Facultades constitucionales / ESTADO DE EMERGENCIA – Definición / DECRETOS QUE SE PROFIEREN EN ESTADO DE EXCEPCIÓN – Finalidad / DECRETOS CON FUERZA DE LEY / ACTOS NORMATIVOS / DECRETOS LEGISLATIVOS – Desarrollo, cumplimiento y ejecución

La Constitución Política otorgó al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, la potestad para declarar el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica (artículos 212 a 215). En lo que interesa, el estado de emergencia es el instrumento para conjurar hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren, en forma grave e inminente, el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, para así salvaguardar el interés general. Durante el estado de excepción, el Gobierno Nacional profiere el decreto que declara el estado de excepción, con el objeto de conjurar la crisis e impedir que se extiendan los efectos. Con ese mismo propósito, también profiere otros decretos con fuerza de ley y actos normativos (reglamentos), en ejercicio de función administrativa, para desarrollar, cumplir y ejecutar los decretos legislativos que se profieren a su amparo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215

CONTROL AUTOMÁTICO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL – Alcance / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Alcance / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Finalidad

[M]ientras que contra los decretos legislativos (incluido el acto de declaratoria) procede el control automático ante la Corte Constitucional, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le compete el control inmediato de legalidad de las normas generales que el Gobierno profiere para reglamentar tanto el decreto que declara el estado de excepción como las demás normas que, en ejercicio de función administrativa, reglamentan los decretos legislativos. Pues bien, el control inmediato de legalidad sirve como mecanismo para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos, esto es, para vigilar el ejercicio de los inusuales poderes del Gobierno Nacional

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 212 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 213 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 214 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 215

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Características / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – Es un proceso judicial / AUTOMÁTICO / AUTÓNOMO / INTEGRAL / CARÁCTER OFICIOSO / EFECTOS ERGA OMNES /

En oportunidades anteriores, la sala plena ha identificado las siguientes características del control inmediato de legalidad: Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (y así lo ratificó el artículo 189 del CPACA) otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos para desarrollar los decretos que expide el presidente de la República, al amparo de los estados de excepción. El proceso se tramita en etapas procesales cortas y, por regla general, culmina con una sentencia. (...) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para el control correspondiente. En caso de que no se envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control del acto (artículo 136 CPACA). Luego, no se requiere la publicación del acto para la procedencia del control, porque es suficiente la expedición. (...) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre el decreto que declara el estado de excepción y los decretos legislativos que lo desarrollan. (...) Es integral, pero no completo ni absoluto. No se trata propiamente de confrontar el acto frente a todo el ordenamiento jurídico, sino de examinarlo para establecer el cumplimiento de los requisitos formales y de fondo a los que ha debido sujetarse: proporcionalidad, conexidad y, desde luego, la sujeción con las normas superiores que le sirvieron de fundamento. (...) Justamente por lo anterior, el control inmediato de legalidad (que es de carácter oficioso) no es incompatible con las acciones de nulidad simple y de nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en la sentencia. (...) La sentencia que decide el control de legalidad tiene efectos *erga omnes* y hace tránsito a cosa juzgada relativa (y así lo ratificó el artículo 189 del CPACA).

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136 / LEY 137 DE 1994 – ARTÍCULO 20

POTESTAD REGLAMENTARIA – Gobernada por el principio de necesidad

[N]o puede perderse de vista que la potestad reglamentaria está gobernada por el principio de necesidad, que justamente permite determinar hasta dónde es necesario completar el alcance de la ley (o norma con fuerza de ley, como en el caso de los decretos legislativos). Entre más general y amplia haya sido la regulación por parte de la ley, más forzosa es su reglamentación. A contrario sensu, cuando la ley ha detallado todos los elementos que se requieren para aplicar esa situación al caso particular, no amerita expedir el reglamento o expedirlo de manera un poco menos prolija.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el alcance de la potestad reglamentaria, entre otras, se pueden consultar la sentencia del 10 de septiembre de 2015, expediente 21025, M.P. Hugo Bastidas Bárcenas, y del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001031500020090054900

REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – Satisfecho

[S]e cumplen con los requisitos de procedibilidad para el control inmediato de legalidad, ya que se trata de actos generales, expedidos por una autoridad del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos 417 y 491.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

ACTOS ADMINISTRATIVOS CONTROLADOS – Cumplimiento de requisitos formales

[L]as resoluciones 394 y 529 tienen elementos que permiten la identificación: el número, la fecha, la mención de las facultades que se ejercen, la exposición de las consideraciones (motivación), la parte dispositiva y la firma de la funcionaria que las suscribe. (...) [L]as resoluciones 394 y 529 fueron publicadas en el sitio web del Ministerio del Interior. En conclusión, se cumplen los requisitos de validez formal y, por ende, la sala considera que la resolución fue expedida de forma regular.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 189 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 136

MINISTERIO DEL INTERIOR – Objetivo / MINISTRO DEL INTERIOR – Competencias

De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 2893 de 2011, el Ministerio del Interior tiene por objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población LGBTI, enfoque de género, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derechos de autor y derechos conexos, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, gestión integral contra incendios. En ese marco general de competencias, conforme con el artículo 2 del Decreto 2893, al ministro del Interior, además, de las funciones que le corresponden a todo ministro, le compete, entre otras, articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas del sector administrativo del interior; diseñar e implementar las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; administrar el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), y formular, promover y hacer seguimiento a la política para la protección de los grupos étnicos, la población en situación de vulnerabilidad y de la población LGBTI, y formular y promover la política pública de libertad religiosa, de cultos y credo.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2893 DE 2011 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 2893 DE 2011 – ARTÍCULO 2

NOTA DE RELATORÍA: En ese pronunciamiento se realiza un recuento de las funciones del Ministerio del Interior, en relación con las actuaciones cuyos términos se suspendieron en los actos controlados, a partir del manual específico de funciones del Ministerio del Interior

RESOLUCIONES CONTROLADAS – Acorde a los presupuestos fácticos y valorativos del Decreto legislativo en el que se funda

[L]a sala juzga que la motivación de las resoluciones 394 y 529 está acorde con los presupuestos fácticos y valorativos que expuso el presidente de la República para declarar la emergencia social, económica y ecológica, mediante Decreto 417 de 2020, al paso que está conforme con exposición de motivos del Decreto legislativo 491. En definitiva, la motivación de los actos examinados resulta conforme con los presupuestos que el presidente de la República expuso tanto para declarar la emergencia social, económica y ecológica, en el Decreto 417, como para flexibilizar el ejercicio de la función pública a cargo del Ministerio del Interior (Decreto 491). Es más, en la motivación de los actos controlados se alude a la necesidad de proteger los derechos a la salud, a la vida y al debido proceso, tanto de los funcionarios de la entidad como de las personas. (...) En las resoluciones 394 y 529, la señora ministra del Interior ejerció competencias específicas de tipo reglamentario para precisamente suspender los términos de las actuaciones a cargo de la entidad, y así contribuir a la reducción de la propagación y contagio de la Covid-19. Como se vio, en el ámbito de competencias de la entidad está el ejercicio de ese tipo de funciones y, en el marco de la excepción por la Covid-19, la autoridad adquirió incluso competencias para suspender los términos de las actuaciones que tiene a cargo. Sobra decir que la finalidad perseguida es legal y constitucionalmente válida, pues la suspensión de términos, que es una medida extraordinaria y temporal, propicia el trabajo en casa y el trabajo mediante herramientas tecnológicas, al paso que protege la vida y salud de las personas. Como se trata de salvaguardar derechos valiosos para las personas (la salud, la vida, el debido proceso y el trabajo), la sala considera que la finalidad perseguida por el Ministerio del Interior está conforme con las normas extraordinarias expedidas en el estado de excepción declarado por la Covid-19.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020

ESTADO DE EMERGENCIA – No implica parálisis en el funcionamiento del Estado / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS PARA EL PAGO DE SENTENCIAS Y CONCILIACIONES – Se anula

[E]l estado de emergencia no implicaba la parálisis del funcionamiento del Estado. Todo lo contrario, la posibilidad de suspender términos y la atención presencial implicaba que cada entidad evaluara, como se hizo en este caso, si era posible realizar las actuaciones por medios virtuales o continuar la atención de forma presencial, siempre que se acataran las correspondientes medidas sanitarias. En el caso examinado, el Ministerio del Interior válidamente enunció la suspensión temporal de los términos de las actuaciones que no podía continuar por medios virtuales y excluyó la suspensión de algunas actuaciones que, pese a la emergencia, podían seguir el curso normal. Por igual, es legal que se incluyera la suspensión de los términos de caducidad y prescripción, pues así lo autoriza expresamente Decreto legislativo 491. La suspensión temporal de términos, esto es, hasta que se supere la emergencia sanitaria, es una medida autorizada por los decretos legislativos 417 y 491. De hecho, la Resolución 394 expresamente explicó que los términos se reanudarían el 27 de abril de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por parte del Ministerio del Interior. Además, se dispusieron canales virtuales para recibir peticiones. Esas medidas, a juicio de la sala, superan el control de legalidad. Con todo, se anulará la suspensión de los términos, para el “*el pago de sentencias y conciliaciones*”, prevista en el artículo 1 de la Resolución 394, por no cumplir el presupuesto de proporcionalidad, puntualmente, por resultar desproporcionado frente al derecho de acceso a la administración de justicia.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 / DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020

PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 1 DE LA RESOLUCIÓN 394 DE 2020 - Remisión al Decreto legislativo 491 de 2020 / REDACCIÓN DE LA NORMA – Dificulta control de legalidad / ULTIMO PARÁGRAFO DEL ARTÍCULO 1 DE LA RESOLUCIÓN 394 DE 2020 – Legal hasta que se notificó la sentencia C- 242 de 2020

[E]l último párrafo del artículo 1, de modo muy general, se remitió al Decreto legislativo 491. La redacción de la norma dificulta el control de legalidad, dado que no es claro al definir el alcance de la decisión. La sala interpreta, entonces, que esa decisión se refiere a que: (...) Siguen vigentes las medidas que autorizan el trabajo virtual en casa para los funcionarios del Ministerio del Interior, norma que es legal, pues tiene sustento en el artículo 3 del Decreto 491. (...) Permite la notificación o comunicación de actos administrativos por medios virtuales (artículo 4 *ib.*), norma que es legal con la condición fijada por la Corte Constitucional, en la sentencia C-242 de 2020, es decir, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos. (...) Se acoge la ampliación de términos para atender peticiones, decisión que es legal, a partir de la autorización del artículo 5 *ib.* (...) Se amplía de vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones y licencias, decisión que es legal con el condicionamiento de la sentencia C-242 de 2020 al artículo 8 *ib.*, es decir, bajo el entendido de que la medida se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan en el mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovados. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador. (...) Se permite atender las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación, decisión que es legal por la autorización del artículo 9 del Decreto 491. (...) Está permitida la firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, según sea el caso de actos, providencias y decisiones, decisión que esta sala juzga legal, por la autorización del artículo 11 *ib.* (...) Están autorizadas las reuniones no presenciales de órganos colegiados, decisión que tiene sustento en el artículo 12 *ib.* y que, para el caso del Ministerio del Interior, la sala considera que no está viciada de nulidad. Sin embargo, no puede perderse de vista que dicha norma no superó el control de la Corte Constitucional, por lo cual se impone declarar que, en el caso concreto, la decisión del Ministerio del Interior es legal hasta que se notificó la sentencia C-242, dado que, según lo dispuso la propia Corte, la inexecuibilidad del artículo 12 del Decreto 491 *“solo surte efectos hacia el futuro, sin que esta implique riesgos de inconstitucionalidad ni de nulidad para las decisiones de las corporaciones públicas, ni en general de las de todos los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales”, adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad”*.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020

PRESUPUESTOS DE CONEXIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD / SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS PARA PAGOS DE SENTENCIAS Y CONCILIACIONES – Nulidad parcial / NULIDAD DECRETADA – Efectos hacia el futuro

[P]ara la sala, es razonable la suspensión temporal de los términos de los procesos disciplinarios; los asuntos religiosos; los procesos de cobro coactivo y los procesos sancionatorios contractuales; los asuntos indígenas; comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras; las visitas a obras que debe adelantar la subdirección de infraestructura, con ocasión de la supervisión de convenios; la suspensión de términos para la notificación o comunicación de actas de liquidación y la liquidación de convenios celebrados con recursos FONSECON. Se repite: la suspensión de términos surge necesaria y proporcional frente a la gravedad de la emergencia que se pretende conjurar, ya que la crisis sanitaria ha demostrado que los instrumentos ordinarios se revelan insuficientes para atender semejante emergencia y evitar que se extiendan las consecuencias adversas. No obstante, como se anunció, la sala no encuentra proporcional ni necesaria la decisión de suspender la actuación para el cumplimiento y pago de las sentencias y conciliaciones, pues lo cierto es que puede resultar más gravoso para el derecho de acceso a la administración de justicia, que no solo asegura la posibilidad de acudir al juez y de obtener una sentencia justa, sino que garantiza que el interesado cuente con los instrumentos necesarios para reclamar el cumplimiento de la providencia que le resulte favorable. Además, implica la afectación desproporcionada del debido proceso, derecho que asegura que las decisiones se adopten en plazos razonables, al paso que limita de manera excesiva el derecho de tutela judicial efectiva. (...) Lo anterior justifica que se declare la nulidad parcial del artículo 1 de la Resolución 394, en cuanto se refiere a la suspensión de los términos para el cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones. En todo caso, la nulidad tendrá efectos hacia el futuro y, por ende, no afecta situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma que se anulará parcialmente

FUENTE FORMAL: DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020

NORMA DEMANDADA: Resolución 394 del 17 de abril de 2020 y resolución 529 del 18 de mayo de 2020 del Ministerio del Interior

CONSEJO DE ESTADO

SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SALA TERCERA ESPECIAL DE DECISIÓN

Consejero ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02371-00(CA) (ACUMULADO 11001-03-15-000-2020-03434-00)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR

Demandado: RESOLUCIÓN 394 DEL 17 DE ABRIL DE 2020 Y RESOLUCIÓN 529 DEL 18 DE MAYO DE 2020

Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Como no existe causal de nulidad procesal que invalide lo actuado, la sala especial de decisión 3 procede a dictar sentencia en el asunto de la referencia.

ANTECEDENTES

1. Actos objeto de control judicial

La señora ministra del Interior profirió la Resolución 394 del 17 de abril de 2020, cuyo control de legalidad corresponde ejercer a esta Corporación. El acto es del siguiente tenor:

RESOLUCIÓN NÚMERO (0394)
Abril 17 de abril de 2020

Por la cual se suspenden los términos de algunas actuaciones administrativas a cargo del Ministerio del Interior, como medida transitoria por motivos de salubridad pública.

LA MINISTRA DEL INTERIOR

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especiales las conferidas en los artículos 75 y 284 de la Ley 4 de 1913, 61 literal g) de la Ley 489 de 1998, 33 del Decreto 1042 de 1978 y 6 del Decreto 491 de 2020, y

CONSIDERANDO

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los eventos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante Decreto 090 del 19 de marzo de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., limitó totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá, entre el día 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo a las 23:59 horas, el cual fue modificado por el Decreto 91 del 22 de marzo de 2020, ampliando la limitación mencionada hasta el 24 de marzo de 2020 a las 23:59 horas; medida que fue acogida por el Ministerio del Interior.

Que el Ministerio del Interior expidió la Resolución No. 0363 del 19 de marzo de 2020, *“Por la cual se establecen con carácter temporal y extraordinario el horario laboral para los servidores público (sic) del Ministerio del Interior, y se dictan otras disposiciones”*, con fundamento, entre otros, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en virtud del cual el Presidente de la República declaró un estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional derivado de la contingencia del COVID-19.

Que el artículo 5 de la citada Resolución estableció que la recepción y radicación de documentos de manera presencial queda suspendida a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo y hasta que se imparta nueva directriz ministerial al respecto, lo cual exige la adopción de medidas que garanticen los derechos de los usuarios, quienes deben acatar términos perentorios frente a las actuaciones del Ministerio del Interior.

Que el Presidente de la República expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, ordenando:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la

emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Que bajo el amparo de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto 491 del 28 de marzo del presente año, y en su artículo 6 dispuso que “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”.

Que, de igual manera, el artículo 6 ibidem previó que las autoridades de que trata el artículo 1 del citado decreto, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, de manera total o parcial, de algunas o de todas las actuaciones, en algunos trámites o en todos, ya sea que se presten de manera virtual o presencial; lo cual incluye el pago de sentencias judiciales, y así mismo, la norma en cita prevé que durante el término de la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstas en las normas que regulan la materia.

Que la Directora de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, señaló que de conformidad con lo establecido en los artículos 14 numeral 7 del Decreto Ley 2893 de 2011, modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019, en concordancia con los artículos 2.5.1.2.8, 2.5.1.1.14 y 2.5.1.1.17 del Decreto 1066 de 2015, Único del Sector Interior, solicita suspender los términos en los procesos de inscripción y/o actualización del Registro Único de Consejos Comunitarios y demás formas de organización de las comunidades NARP, así como la actualización de documentos de las mismas.

Que así mismo, la Directora de Asuntos Religiosos del Ministerio del Interior, con fundamento en los artículos 14 (ampliados por el Decreto Legislativo 491 de 2020) y 79 y 95 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 2.4.2.2.7 del Decreto Reglamentario 1066 del 2015, solicitó la suspensión de los términos para tramitar y resolver las solicitudes de reconocimiento de personería jurídica para las entidades religiosas; subsanación de observaciones; reforma de estatutos, entrega de copias, resolución de recursos de reposición y otros derechos de petición que requieren examen físico del expediente.

Que el Director de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, solicitó evaluar la posibilidad de suspender términos para la presentación de los recursos sobre las resoluciones que expida la dependencia, a través de las cuales se realiza la inscripción de las autoridades indígenas, conforme a los plazos establecidos en el artículo 76 de la Ley 1437 de 2011.

Que en la Oficina Asesora Jurídica se adelantan procesos de cobro por jurisdicción coactiva para hacer efectivas las acreencias a favor del Ministerio del Interior, que cuentan con términos preclusivos, regulados en los artículos 100 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), 817 del Estatuto Tributario y 1 y 5 de la Ley 1066 de 2006, los cuales requieren la consulta y verificación del expediente físico, y así mismo, en esta unidad organizacional también se tramita el pago de sentencias y conciliación, que deben realizarse en los términos previstos en el artículo 192 de la Ley 137 (SIC) de 2011 (CPACA), los cuales de no cancelarse en términos, generan el pago de intereses y, de igual manera, requieren contar con el expediente en físico para su estudio y verificación, lo cual amerita la suspensión de los mismos.

Que el Coordinador del Grupo de Control Disciplinario Interno, solicitó suspender los términos contemplados en la Ley 734 de 2020 o Código Disciplinario Único, en especial las consagradas en los artículos 30 Prescripción de la acción disciplinaria; 32 Prescripción de la sanción disciplinaria; 159 indagación preliminar; 156 investigación disciplinaria; 160A cierre de investigación; 168 Término para presentar descargos; 168 Término probatorio; 169 Término para fallo; 171 Trámite de segunda instancia, los cuales requieren ser suspendidos, en la medida que requieren la consulta del expediente en físico o requieren de la mediación presencial de las partes y demás intervinientes.

Que la Subdirección de Infraestructura propone la suspensión de la programación del plan de comisiones de supervisión (el cual es presentado a Gestión Humana), puesto que no se puede dar cumplimiento a esta obligación que surge del Manual de Supervisión del Ministerio del Interior, en cada convenio celebrado para la ejecución de proyectos de infraestructura (FONSECON), y así mismo, sugiere se suspendan los términos de notificación y/o comunicación de actas de liquidación bilateral y unilateral, así como los términos para liquidar convenios por vía administrativa (bilateral y unilateral).

Que ante la adopción de las disposiciones antes indicadas y las actuaciones que adelanta el Ministerio del Interior en sus diferentes unidades organizacionales, de acuerdo a las distintas solicitudes que han formulado, es deber de la administración adoptar medidas transitorias que contribuyan a la superación de la emergencia sanitaria decretada en el país y que garanticen la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos. Así como el respeto por la seguridad jurídica, el debido proceso y demás garantías y derechos de los demás entes del Estado, servidores públicos, empresas particulares, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general, todos usuarios del Ministerio del Interior, respecto de las actuaciones que cursan actualmente en la entidad, así como las que se llegaren a radicar, salvo aquellos asuntos que

se puedan continuar tramitando ya sea por canales virtuales u otros medios, sin poner en riesgo la salud de las personas, tales como procesos contractuales, nómina y temas financieros, entre otros.

En mérito de lo antes expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Suspensión de términos. Suspender los términos de las actuaciones administrativas a cargo del Ministerio del Interior que se deban atender de manera presencial o contando con los respectivos expedientes, en lo relacionado con los procesos disciplinarios; asuntos religiosos; el pago de sentencias y conciliaciones; los procesos de cobro coactivo y los procesos sancionatorios contractuales; asuntos indígenas; comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras, visitas a obras que debe adelantar la Subdirección de Infraestructura, con ocasión de la supervisión de convenios; la suspensión de términos para la notificación o comunicación de actas de liquidación y la liquidación de convenios celebrados con recursos FONSECON, entre otros asuntos, a partir de la fecha de publicación en la página web del presente acto y hasta el día en que venza la emergencia sanitaria declarada o sus prórrogas, si hubiere lugar a ello; salvo aquellos trámites y decisiones que se puedan continuar adelantando a través de canales virtuales u otros medios, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

Parágrafo 1. 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 las normas que rigen la materia.

Parágrafo 2. Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el día 27 de abril de 2020 si antes no se ha adoptado una determinación diferente por parte del Ministerio del Interior soportada en las políticas que sobre la emergencia sanitaria defina el gobierno nacional.

Parágrafo 3. La atención al público de manera presencial continúa suspendida, razón por la cual se recibirán las peticiones a través de los diferentes canales institucionales, tales como servicioalciudadano@mininterior.gov.co y <https://pqrsd.mininterior.gov.co>.

Parágrafo 4. Los aspectos relacionados con trabajo virtual en casa, notificación o comunicación de actos administrativos; ampliación de términos para atender peticiones; ampliación de vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones, licencias; conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación; firma de actos, providencias y decisiones; reuniones de órganos colegiados; aplazamiento de los procesos de selección en curso; actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y de prestación de servicios administrativos, se regirán por lo dispuesto en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, Resoluciones y Circulares Internas del Ministerio del Interior.

Artículo 2. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación en la página web de la entidad y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los 17 días del mes de abril de 2020

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

Además, el Ministerio del Interior expidió la Resolución 529 del 18 de mayo de 2020, cuyo texto es el siguiente:

RESOLUCIÓN NÚMERO 529 DE 2020 Mayo 18 de 2020

Por la cual se suspenden los términos de las actuaciones disciplinarias como medida transitoria por motivos de salubridad pública

LA MINISTRA DEL INTERIOR

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 75 y 284 de la Ley 4 de 1913, 61 literal g) de la Ley 489 de 1998, 33 del Decreto 1042 de 1978 y 6 del Decreto 491 de 2020, y

CONSIDERANDO

Que el 11 de marzo del presente año la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró como pandemia el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo

de los posibles casos y el tratamiento de los eventos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio del Interior expidió la Resolución núm. 0363 del 19 de marzo de 2020, “Por la cual se establecen con carácter temporal y extraordinario el horario laboral para los servidores público (sic) del Ministerio del Interior, y se dictan otras disposiciones”, con fundamento, entre otros, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en virtud del cual el Presidente de la República declaró un estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional derivado de la contingencia del COVID-19.

Que el artículo 5 de la citada Resolución estableció que la recepción y radicación de documentos de manera presencial queda suspendida a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo y hasta que se imparta nueva directriz ministerial al respecto, lo cual exige la adopción de medidas que garanticen los derechos de los usuarios, quienes deben acatar términos perentorios frente a las actuaciones del Ministerio del Interior.

Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas del día 25 de marzo de 2020 y hasta el 13 de abril del mismo año; aislamiento prorrogado hasta el 11 de mayo de 2020, a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y, finalmente, mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se extendió el aislamiento preventivo hasta el 25 de mayo de la presente anualidad, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID- 19.

Que bajo el amparo de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno nacional mediante Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto 491 del 28 de marzo del presente año, y en su artículo 6 dispuso que “Hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

Que, de igual manera, el artículo 6 ibidem previó que las autoridades de que trata el artículo 1 del citado Decreto, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, de manera total o parcial, de algunas o de todas las actuaciones, en algunos trámites o en todos, ya sea que se presten de manera virtual o presencial; lo cual incluye que durante el término de la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstas en las normas que regulan la materia.

Que mediante circular CIR2020-18-DML-1000 del 12 de marzo de 2020, expedida por la Ministra del Interior, se determinaron directrices transitorias para trabajo virtual en casa por causa de la emergencia generada por el COVID-19, con el fin de proteger la salud de los funcionarios y favorecer el desarrollo eficiente de las funciones encomendadas, garantizando la adecuada prestación del servicio.

Que la señora Ministra del Interior mediante Resolución No. 394 del 17 de abril de 2020, dispuso suspender los términos de algunas actuaciones administrativas en la entidad, que se deban atender de manera presencial o contando con los respectivos expedientes, entre las cuales se encuentra lo relacionado con los procesos disciplinarios, como medida transitoria por motivos de salubridad pública, por lo que no correrían los términos de caducidad, prescripción o firmeza hasta el día 27 de abril de 2020, según lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo 1 del referido acto administrativo.

Que el Coordinador del Grupo de Control Disciplinario Interno, mediante correo electrónico del 6 de mayo de la presente anualidad, solicitó prorrogar la suspensión de los términos del proceso disciplinario, toda vez que las actividades tales como la práctica de pruebas, recepción de declaraciones y algunas notificaciones electrónicas no se pueden prestar de forma presencial ni virtual; lo anterior, en aras de garantizar el debido proceso dentro de los procesos disciplinarios en curso.

Que ante la adopción de las disposiciones antes indicadas y las actuaciones que adelanta el Ministerio del Interior en materia disciplinaria, es deber de la administración tomar medidas transitorias que contribuyan a la superación de la emergencia sanitaria decretada en el país y que garanticen la salud de los servidores, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica, el debido proceso y demás garantías de los servidores públicos y ciudadanía respecto de las actuaciones disciplinarias que cursan actualmente en la entidad y aquellas que se llegaren a radicar, salvo en los asuntos que en esta materia se puedan continuar tramitando ya sea por canales virtuales u otros medios, sin poner en riesgo la salud de las personas.

En mérito de lo antes expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1 Suspensión de los términos en los procesos disciplinarios. Suspender los términos de las actuaciones disciplinarias a cargo del Ministerio del Interior que se deban atender de manera presencial, a partir de la fecha de publicación en la página web del presente acto y hasta el día 25 de mayo de 2020, fecha de finalización del aislamiento preventivo establecido por el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 de del 6 de mayo de 2020, o sus prórrogas, si hubiere lugar a ello, salvo aquellos trámites y decisiones que se puedan continuar adelantando a través de canales virtuales u otros medios, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución.

Parágrafo 1. Durante el plazo que dure la suspensión de términos en materia disciplinaria, y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en las normas que rigen la materia.

Parágrafo 2. La atención al público de manera presencial en todas las actuaciones del Ministerio continúa suspendida, razón por la cual se recibirán las peticiones a través de los diferentes canales institucionales, tales como el correo electrónico servicioalciudadano@mininterior.gov.co y la página web <https://pqrsd.mininterior.gov.co>

Parágrafo 3. Los aspectos relacionados con trabajo virtual en casa, notificación o comunicación de actos administrativos; ampliación de términos para atender peticiones; ampliación de vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones, licencias; conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación; firma de actos, providencias y decisiones; reuniones de órganos colegiados; actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y de prestación de servicios administrativos, se regirán por lo dispuesto en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.

Artículo 2. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en la página web de la entidad y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C., a los 18 días del mes de mayo de 2020

ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS

2. Trámite procesal

Por auto del 5 de junio de 2020, el despacho sustanciador avocó el control inmediato de legalidad de la Resolución 394; ordenó la fijación en lista para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad del acto objeto de control; corrió traslado al Ministerio Público para que rindiera concepto y ordenó notificar al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Por conducto de la secretaría general de la Corporación, se surtieron las notificaciones de rigor y se cumplió la publicación correspondiente.

Por auto del 18 de agosto de 2020, el despacho sustanciador decretó la acumulación del control inmediato de legalidad de la Resolución 529 (expediente 11001031500020200343400¹) al presente asunto. En consecuencia, avocó el conocimiento del control de legalidad de la Resolución 529 y, además, suspendió el trámite del proceso principal, hasta que ambos asuntos se encontraran en el mismo estado.

La secretaría surtió las notificaciones y fijó el aviso correspondiente.

Mediante auto del 9 de octubre de 2020, el despacho sustanciador levantó la suspensión y ordenó continuar el trámite normal de los procesos.

3. Intervenciones

¹ Inicialmente asignada al magistrado César Palomino, que, por auto del 5 de agosto de 2020, envió el asunto para acumulación.

Ministerio del Interior

A pesar de haber sido notificada, la entidad no intervino en el proceso. Se limitó a enviar los antecedentes del acto objeto del presente control.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador Sexto delegado ante el Consejo de Estado conceptuó a favor de la legalidad de las resoluciones 394 y 529².

De manera previa, explicó que los actos objeto de control (que son actos generales) son pasibles de control inmediato de legalidad, pues desarrollaron los decretos 417 y 491 de 2020, al paso que fueron expedidos por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de función administrativa, con el objeto de suspender los términos de los procesos y actuaciones que se adelantan en el Ministerio del Interior.

En lo que tiene que ver con los requisitos formales, el procurador delegado manifestó que los actos tienen datos que permiten la identificación: encabezado, número, fecha, enunciación de las facultades que se ejercen, consideraciones, articulado y la firma de quien lo suscribe.

Respecto de la competencia para expedir los actos, el ministerio público advirtió que la ministra del Interior tiene competencia para suspender los términos de las actuaciones a cargo de la entidad.

Según el ministerio público, es evidente que los actos objeto de control no desconocieron los fines del estado de emergencia económica, social y ecológica, pues tiene como propósito proteger los derechos de los funcionarios y de las demás personas.

En los plazos concedidos, no se presentaron más intervenciones.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con los artículos 111-8, 136 y 185 del CPACA, 23 del Reglamento de la Corporación y según lo decidido por la sala plena, en sesión del 1 de abril de 2020, la sala especial de decisión 3 es competente para ejercer el control inmediato de legalidad de los decretos o normas reglamentarias que expiden autoridades del orden nacional, al amparo de los estados de excepción para desarrollar o reglamentar un decreto legislativo.

2. Problema jurídico

Corresponde a la sala examinar la juridicidad de las resoluciones 394 del 17 de abril y 529 del 18 de mayo de 2020 de 2020, expedidas por el Ministerio del Interior, en orden a definir si, desde el punto de vista formal y material, están conforme con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica (Decreto 417 de 2020), si corresponde al desarrollo del Decreto legislativo 491 de 2020 y si se observaron las normas superiores a las que el acto debe sujeción.

² El agente del ministerio público rindió concepto frente a la legalidad de la Resolución 394 y luego reiteró los argumentos frente a la Resolución 529.

Para tal propósito, se formularán consideraciones frente a: (1) las características y alcance del control inmediato de legalidad y, luego, (2) se examinará la legalidad de resoluciones 394 y 529.

3. Características y alcance del control inmediato de legalidad. Reiteración de jurisprudencia³

3.1. La Constitución Política otorgó al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, la potestad para declarar el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica (artículos 212 a 215).

En lo que interesa, el estado de emergencia es el instrumento para conjurar hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren, en forma grave e inminente, el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, para así salvaguardar el interés general.

Durante el estado de excepción, el Gobierno Nacional profiere el decreto que declara el estado de excepción, con el objeto de conjurar la crisis e impedir que se extiendan los efectos. Con ese mismo propósito, también profiere otros decretos con fuerza de ley y actos normativos (reglamentos), en ejercicio de función administrativa, para desarrollar, cumplir y ejecutar los decretos legislativos que se profieren a su amparo.

3.2. La situación de anormalidad institucional que supone el estado de excepción justifica que se ejerzan controles frente a las decisiones del Gobierno, mediante instrumentos jurídicos y políticos a cargo del poder judicial y de la rama legislativa, respectivamente.

Los estados de excepción, sin duda, trastocan el sistema de pesos y contrapesos, pues se alteran las competencias constitucionales, y, por ende, es necesario que los poderes del presidente de la República estén limitados por los bloques de constitucionalidad y de legalidad, a través del control jurídico que ejerce la rama judicial.

En efecto, mientras que contra los decretos legislativos (incluido el acto de declaratoria⁴) procede el control automático ante la Corte Constitucional, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le compete el control inmediato de legalidad de las normas generales que el Gobierno profiere para reglamentar tanto el decreto que declara el estado de excepción como las demás normas que, en ejercicio de función administrativa, reglamentan los decretos legislativos.

3.3. Pues bien, el control inmediato de legalidad sirve como mecanismo para verificar que los actos se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos, esto es, para vigilar el ejercicio de los inusuales poderes del Gobierno Nacional, según lo ha establecido la doctrina judicial de esta Corporación⁵.

³ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena 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. Tarcisio 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, del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549-00, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 5 de marzo de 2012, exp. 2010-00369-00. M.P. Hugo Bastidas Bárcenas.

⁴ El acto de declaratoria es materialmente un decreto legislativo, en tanto es una habilitación excepcional para que el Gobierno Nacional legisle (ver sentencia C-802 de 2002 de la Corte Constitucional).

⁵ Sentencias del 20 de octubre de 2009, radicado 11001031500020090054900, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 16 de junio de 2009, expediente 11001031500020090030500, M.P. Enrique Gil.

3.4. En oportunidades anteriores, la sala plena ha identificado las siguientes características del control inmediato de legalidad:

a) Es un proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994⁶ (y así lo ratificó el artículo 189 del CPACA) otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos para desarrollar los decretos que expide el presidente de la República, al amparo de los estados de excepción.

El proceso se tramita en etapas procesales cortas y, por regla general, culmina con una sentencia.

b) Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para el control correspondiente. En caso de que no se envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control del acto (artículo 136 CPACA).

Luego, no se requiere la publicación del acto para la procedencia del control, porque es suficiente la expedición.

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

d) Es integral, pero no completo ni absoluto. No se trata propiamente de confrontar el acto frente a todo el ordenamiento jurídico, sino de examinarlo para establecer el cumplimiento de los requisitos formales y de fondo a los que ha debido sujetarse: proporcionalidad, conexidad y, desde luego, la sujeción con las normas superiores que le sirvieron de fundamento.

e) Justamente por lo anterior, el control inmediato de legalidad (que es de carácter oficioso) no es incompatible con las acciones de nulidad simple y de nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en la sentencia.

f) La sentencia que decide el control de legalidad tiene efectos *erga omnes* y hace tránsito a cosa juzgada relativa (y así lo ratificó el artículo 189 del CPACA).

3.5. En definitiva, el examen de legalidad que corresponde a esta Corporación se realiza mediante la confrontación del acto con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 CP), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994), los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción y las demás normas superiores a las que debe sujeción el acto objeto del control oficioso.

Ese análisis, desde luego, exige al Consejo de Estado determinar si la decisión de la administración, expedida en el escenario de excepcionalidad, cumple los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad frente las causas que dieron lugar al estado de excepción.

⁶ Estatutaria de los estados de excepción.

Ahora bien, como se examina la juridicidad de un acto de carácter general, impersonal y abstracto —acto normativo o reglamento, originado en el poder de reglamentación que la Constitución y la ley otorga al poder ejecutivo para asegurar la cumplida ejecución de la ley—, resulta útil el estudio de legalidad a partir de los elementos del acto administrativo: órgano competente; formas y procedimiento; motivo y motivación; finalidad, objeto o contenido, pues ocurre que las causales de nulidad de todo acto administrativo están estructuradas a partir de tales elementos: la falta de competencia, la expedición irregular, la falsa motivación, el desvío de poder y la violación de la ley (artículo 137 CPACA).

Además, no puede perderse de vista que la potestad reglamentaria está gobernada por el principio de necesidad, que justamente permite determinar hasta dónde es necesario completar el alcance de la ley (o norma con fuerza de ley, como en el caso de los decretos legislativos). Entre más general y amplia haya sido la regulación por parte de la ley, más forzosa es su reglamentación. A contrario sensu, cuando la ley ha detallado todos los elementos que se requieren para aplicar esa situación al caso particular, no amerita expedir el reglamento o expedirlo de manera un poco menos prolija⁷.

4. Control de legalidad de las resoluciones 394 y 529

Como primera medida, la sala destaca que las resoluciones 394 y 529 son pasibles de control inmediato de legalidad ante esta Corporación, toda vez que se trata de la regulación expedida, por una autoridad del orden nacional⁸, en ejercicio de función administrativa, para suspender los términos de los *“procesos disciplinarios; asuntos religiosos; el pago de sentencias y conciliaciones; los procesos de cobro coactivo y los procesos sancionatorios contractuales; asuntos indígenas; comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras; visitas a obras que debe adelantar la Subdirección de Infraestructura, con ocasión de la supervisión de convenios; la suspensión de términos para la notificación o comunicación de actas de liquidación y la liquidación de convenios celebrados con recursos FONSECON”*.

Además, los actos revisados se expidieron con fundamento en los Decretos legislativos 417 y 491 de 2020, cuyo propósito principal es reducir las posibilidades de contagio y, en todo caso, asegurar la continuidad del servicio a cargo del Ministerio del Interior.

Lo anterior ratifica que se cumplen con los requisitos de procedibilidad para el control inmediato de legalidad, ya que se trata de actos generales, expedidos por una autoridad del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos 417 y 491.

4.1. Control de los requisitos de forma

La sala constata que las resoluciones 394 y 529 tienen elementos que permiten la identificación: el número, la fecha, la mención de las facultades que se ejercen, la exposición de las consideraciones (motivación), la parte dispositiva y la firma de la funcionaria que las suscribe.

⁷ Sobre el alcance de la potestad reglamentaria, entre otras, se pueden consultar la sentencia del 10 de septiembre de 2015, expediente 21025, M.P. Hugo Bastidas Bárcenas, y del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicado 11001031500020090054900.

⁸ El Ministerio del Interior es un organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional (artículo 38 de la Ley 489 de 1998).

Se advierte, además, que los actos observaron la forma y procedimiento propios para la validez de este tipo de actos generales. Se profirieron por escrito, bajo la forma de resoluciones.

La sala verificó también que las resoluciones 394 y 529 fueron publicadas en el sitio web del Ministerio del Interior⁹.

En conclusión, se cumplen los requisitos de validez formal y, por ende, la sala considera que la resolución fue expedida de forma regular.

4.2. Análisis material del acto sometido a control

4.2.1. Competencia para proferir el acto

La sala delimitará el marco normativo de las competencias de la entidad, respecto de las actuaciones cuyos términos se suspendieron en los actos revisados.

De acuerdo con el artículo 1 del Decreto 2893 de 2011¹⁰, el Ministerio del Interior tiene por objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, gestión pública territorial, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos y minorías, población LGBTI, enfoque de género, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad e igualdad religiosa, de cultos y conciencia y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa, derechos de autor y derechos conexos, prevención y protección a personas por violaciones a la vida, libertad, integridad y seguridad personal, gestión integral contra incendios.

En ese marco general de competencias, conforme con el artículo 2 del Decreto 2893, al ministro del Interior, además, de las funciones que le corresponden a todo ministro¹¹, le compete, entre otras, articular la formulación, adopción, ejecución y evaluación de las políticas públicas del sector administrativo del interior; diseñar e implementar las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; administrar el Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), y formular, promover y hacer seguimiento a la política para la protección de los grupos étnicos, la población en situación de vulnerabilidad y de la población LGBTI, y formular y promover la política pública de libertad religiosa, de cultos y credo.

⁹ Consultado en: <https://www.mininterior.gov.co/normatividad>

¹⁰ Modificado por los Decretos 1140 de 2018 y 2353 de 2019.

¹¹ Además, de las funciones asignada por la constitución, a todo ministro le corresponde (artículo 61 de la Ley 489 de 1998):

- a) Ejercer, bajo su propia responsabilidad, las funciones que el Presidente de la República les 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;
- b) Participar en la orientación, coordinación y control de las superintendencias, entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, adscritas o vinculadas a su Despacho, conforme a las leyes y a los respectivos estatutos;
- c) Dirigir y orientar la función de planeación del sector administrativo a su cargo;
- d) Revisar y aprobar los anteproyectos de presupuestos de inversión y de funcionamiento y el prospecto de utilización de los recursos del crédito público que se contemplen para el sector a su cargo;
- e) Vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al Ministerio;
- f) Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio previa delegación del Presidente de la República;
- g) Dirigir las funciones de administración de personal conforme a las normas sobre la materia;
- h) Actuar como superior inmediato, sin perjuicio de la función nominadora, de los superintendentes y representantes legales de entidades descentralizadas adscritas o vinculadas.

Parágrafo. La representación de la Nación en todo tipo de procesos judiciales se sujetará a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo y a las disposiciones especiales relacionadas.

En lo que interesa para resolver, es pertinente destacar las funciones del Ministerio del Interior, en relación con las actuaciones cuyos términos se suspendieron, a partir del manual específico de funciones de la entidad¹²:

- La dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras del Ministerio del Interior se ocupa de dirigir, asesorar, formular y hacer seguimiento a la política pública orientada al reconocimiento, protección y desarrollo de la diversidad étnica y cultural para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Además, le corresponde llevar el registro único de consejos comunitarios y organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, en los términos del artículo 2.5.1.1.14. del Decreto 1066 de 2015¹³.

- La dirección de asuntos religiosos del Ministerio del Interior¹⁴ se encarga de los asuntos asociados a la libertad religiosa, de cultos y de credo. En especial, le corresponde resolver las solicitudes de reconocimiento de personería jurídica para las entidades religiosas, la subsanación de observaciones y la reforma de estatutos, conforme con el artículo 2.4.2.2.7 del Decreto 1066.

- La dirección de asuntos indígenas, a su turno, tiene como propósito principal dirigir, asesorar y proponer la formulación de la política pública en beneficio de los pueblos indígenas, Rom y minorías en el marco de la defensa, apoyo, fortalecimiento y consolidación de sus derechos étnicos y culturales. Puntualmente, le compete la inscripción de las autoridades indígenas legalmente constituidas.

- La subdirección de infraestructura dirige y formula las políticas, planes, programas y proyectos concernientes en materia de infraestructura, relacionadas con los proyectos de seguridad y convivencia ciudadana.

- Para el caso de los procedimientos sancionatorios contractuales, vale precisar que el artículo 86¹⁵ de la Ley 1474 de 2011 prevé que las entidades

¹² Resolución 322 del 17 de marzo de 2015 (manual de funciones).

¹³ Único reglamentario del sector administrativo del interior

¹⁴ Creada por el Decreto 1140 de 2018.

¹⁵ ARTÍCULO 86. IMPOSICIÓN DE MULTAS, SANCIONES Y DECLARATORIAS DE INCUMPLIMIENTO. Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal. Para tal efecto observarán el siguiente procedimiento:

a) Evidenciado un posible incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, la entidad pública lo citará a audiencia para debatir lo ocurrido. En la citación, hará mención expresa y detallada de los hechos que la soportan, acompañando el informe de interventoría o de supervisión en el que se sustente la actuación y enunciará las normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. En la misma se establecerá el lugar, fecha y hora para la realización de la audiencia, la que podrá tener lugar a la mayor brevedad posible, atendida la naturaleza del contrato y la periodicidad establecida para el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En el evento en que la garantía de cumplimiento consista en póliza de seguros, el garante será citado de la misma manera;

b) En desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, presentará las circunstancias de hecho que motivan la actuación, enunciará las posibles normas o cláusulas posiblemente violadas y las consecuencias que podrían derivarse para el contratista en desarrollo de la actuación. Acto seguido se concederá el uso de la palabra al representante legal del contratista o a quien lo represente, y al garante, para que presenten sus descargos, en desarrollo de lo cual podrá rendir las explicaciones del caso, aportar pruebas y controvertir las presentadas por la entidad;

c) Hecho lo precedente, mediante resolución motivada en la que se consigne lo ocurrido en desarrollo de la audiencia y la cual se entenderá notificada en dicho acto público, la entidad procederá a decidir sobre la imposición o no de la multa, sanción o declaratoria de incumplimiento. Contra la decisión así proferida sólo procede el recurso de reposición que se interpondrá, sustentará y decidirá en la misma audiencia. La decisión sobre el recurso se entenderá notificada en la misma audiencia;

d) En cualquier momento del desarrollo de la audiencia, el jefe de la entidad o su delegado, podrá suspender la audiencia cuando de oficio o a petición de parte, ello resulte en su criterio necesario para allegar o practicar pruebas que estime conducentes y pertinentes, o cuando por cualquier otra razón debidamente sustentada, ello resulte necesario para el correcto desarrollo de la actuación administrativa. En todo caso, al adoptar la decisión, se señalará fecha y hora para

sometidas al estatuto general de contratación podrán declarar el incumplimiento, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal, según el procedimiento que describe esa norma.

A su turno, según el manual de funciones, a la subdirección de gestión contractual le corresponde gestionar la actividad precontractual, contractual y poscontractual del Ministerio del Interior y sus fondos.

- En cuanto al ejercicio de la facultad disciplinaria, conviene decir que, conforme con el artículo 2 de la Ley 734 de 2002, el ministro del Interior es el titular del poder disciplinario, sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación. En el Ministerio del Interior la función disciplinaria la ejerce la secretaría general, a través del grupo de control disciplinario interno, según el manual específico de funciones de la entidad.

- Respecto de la prerrogativa de cobro coactivo, conviene destacar los artículos 98, 99 y 100 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) establecen que las autoridades deberán recaudar las obligaciones a su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo. Concretamente, el artículo 100 definió las reglas para el cobro coactivo de las sumas líquidas de dinero, para lo cual señaló tres situaciones: (i) los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por estas; (ii) los que no tienen regulación especial se siguen por lo dispuesto en el título IV de la parte primera del CPACA y, en lo no previsto, se aplica el Estatuto Tributario (ET). Y, finalmente, (iii) los relacionados con el cobro de obligaciones de carácter tributario se surten mediante las reglas especiales del ET.

De manera supletoria, el último inciso del artículo 100 señaló que los aspectos del cobro que no estén regulados por el ET o en las respectivas normas especiales se rigen, siempre que sea compatible con dichos regímenes especiales, primero, por las reglas generales del procedimiento administrativo de la parte I del CPACA y, en segundo lugar, por las disposiciones del proceso ejecutivo singular previstas en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso (CGP)¹⁶.

En el caso del Ministerio del Interior, a la oficina asesora jurídica le corresponde ejercer la facultad de cobro coactivo. Esa dependencia también se encarga del pago de sentencias¹⁷.

reanudar la audiencia. La entidad podrá dar por terminado el procedimiento en cualquier momento, si por algún medio tiene conocimiento de la cesación de situación de incumplimiento.

¹⁶ Respecto de la regulación de los procesos de cobro coactivo, se puede consultar la sentencia del 14 de agosto de 2019, proferida por la Sección Cuarta de esta Corporación, en la que se explicó:

2- Desde antes de que entrara en vigor el CPACA, el artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006 les ordenó a las entidades públicas aplicar el procedimiento de cobro coactivo previsto en el ET. Este precepto remisorio se expidió a fin de unificar el procedimiento aplicable por las autoridades administrativas investidas de la entonces denominada «jurisdicción coactiva», como lo precisaron las sentencias de esta Sección del 05 de junio de 2014 (exp. 19664, CP: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez) y del 25 de abril 2018 (exp. 19723, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez).

Al expedirse el CPACA, se adoptaron nuevas reglas sobre el procedimiento de cobro coactivo que, aunque no derogaron ni expresa ni tácitamente el referido artículo 5.º de la Ley 1066 de 2006, sí le dieron alcance a la regla procedimental que contenía. Concretamente, el artículo 100 del CPACA definió las reglas procedimentales para el cobro coactivo de las sumas líquidas de dinero adeudadas a entidades públicas, para lo cual señaló tres situaciones, a saber: (i) los procedimientos regidos por reglas especiales se rigen por ellas; (ii) los que carecen de regulación especial, se rigen por lo dispuesto en el Título IV de la Parte Primera del CPACA y, en lo no previsto por esa normativa, por lo previsto en el ET; y, finalmente, (iii) los relativos al cobro de obligaciones de carácter tributario aplican las reglas especiales del ET. De manera supletoria, el último inciso de la disposición señaló que los aspectos del cobro que no estén regulados en el ET o en las respectivas normas especiales se rigen, siempre que sea compatible con dichos regímenes especiales, primero, por las reglas generales del procedimiento administrativo de la Parte I del CPACA y, en segundo lugar, por las disposiciones contempladas para el proceso ejecutivo singular en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012).

¹⁷ Los artículos 192 y 195 del CPACA establecen las reglas para el cumplimiento de las sentencias y trámite para el pago de las condenas contra las autoridades. El cumplimiento y pago de sentencias fue reglamentado por el Decreto 1068 de 2015 (único reglamentario del sector hacienda y crédito público), título 6, parte 8, libro 2.

Por otra parte, la sala precisa que, por cuenta de la emergencia social, económica y ecológica por la Covid-19, los decretos 417 y 491 de 2020 habilitaron a los jefes de las entidades para que, mediante acto administrativo, suspendieran los términos de las actuaciones a cargo.

A partir de lo anterior, la sala concluye que las resoluciones 394 y 529 fueron expedidas por el órgano y funcionario competentes.

4.2.2. Control de la motivación, la finalidad y el objeto o contenido del acto

4.2.2.1. Las resoluciones 394 y 529 tienen la explicación de los hechos que motivaron la expedición. En efecto, la sala considera que la exposición fáctica y jurídica de los motivos de los actos revisados da cuenta de la emergencia sanitaria y del estado de excepción, que obligó al Gobierno nacional a proferir medidas extraordinarias para conjurar la crisis y evitar que se extiendan las consecuencias adversas de la Covid-19, que la Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó pandemia.

Pues bien, el Decreto 417 de 2020 declaró el estado de emergencia social, económica y ecológica, con el objeto de atender la pandemia por la Covid-19. El Gobierno explicó que la pandemia es un evento imprevisto, con graves repercusiones en los derechos a la salud y la vida, y en la economía del país, dado el contagio exponencial, según dan cuentas las cifras a nivel mundial.

Sin duda, la gravedad de la problemática revela la insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la emergencia, lo que obligó a implementar medidas excepcionales y extraordinarias para reducir el contagio y propagación del virus, mediante el mecanismo de limitar el contacto físico de las personas. Asimismo, se explicó que los graves impactos económicos y sociales exigen adoptar medidas inmediatas para evitar que se extiendan y se hagan más gravosos los efectos de la emergencia¹⁸.

El Decreto 417 estableció la posibilidad de que los funcionarios prestaran el servicio mediante el mecanismo de trabajo en casa y habilitó la atención al público a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Todo eso en orden a propiciar el distanciamiento, el aislamiento preventivo y reducir la propagación de la Covid-19, siempre que se protejan los derechos a la salud, a la vida, la integridad personal, el trabajo¹⁹ y el debido proceso.

En uso de las facultades otorgadas por el Decreto 417, se profirió el Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 y, entre otras, se adoptaron medidas para flexibilizar la prestación del servicio de forma presencial, permitir la utilización de medios digitales y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos

¹⁸ A propósito del cumplimiento de los presupuestos fácticos y valorativos para declarar el estado de emergencia, en sentencia C-145 de 2020, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 417, pues encontró que el Gobierno acreditó que, por la magnitud y la gravedad, la crisis humanitaria generada por la Covid-19 no podía ser conjurada mediante el ejercicio de las atribuciones ordinarias, al resultar insuficientes y no permitir responder con inmediatez. Según lo entendió la Corte, el riesgo indeterminado y el desafío que enfrenta la humanidad constituyen una amenaza directa, cuya respuesta, dada la prontitud y eficiencia requerida, no descansa en los medios tradicionales.

¹⁹ En cuanto al derecho al trabajo, en el Decreto 491 se lee que, siguiendo las recomendaciones de la OIT, las autoridades tendrán que propiciar condiciones para el trabajo en casa, así como adoptar medidas para no suspender las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

y los ciudadanos, sin que, en todo caso, se afecte la continuidad y efectividad del ejercicio de la función pública²⁰.

Por sentencia C-242 del 9 de julio de 2020, la Corte Constitucional se pronunció sobre el Decreto legislativo 491 y declaró la constitucionalidad, sin condicionamientos, de los artículos 1, 2, 3, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19. Además, declaró inexecutable el artículo 12 del Decreto legislativo 491 de 2020, en relación con las reuniones no presenciales de los órganos colegiados.

En relación con los artículos 4, 5 y 6 ib., la Corte resolvió:

Segundo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 4° del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

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

Cuarto. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, salvo la de su parágrafo 1° que se declara INEXEQUIBLE, y la de su parágrafo 2° en relación con el cual se declara la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA, bajo el entendido de que cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma.

Quinto. Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 7° del Decreto 491 de 2020, salvo la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales - FOMAG” contemplada en el inciso 2° del mismo que se declara su INEXEQUIBLE.

Sexto. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 8°, bajo el entendido de que la medida contenida en el mismo se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan dentro del mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y que no pudieron ser renovadas en vigencia de la misma debido a las medidas adoptadas para conjurarla. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

Séptimo. Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 10 del Decreto 491 de 2020, bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

Octavo. Declarar la INEXEQUIBILIDAD del artículo 12 del Decreto 491 de 2020.

Para decidir, interesa mencionar el artículo 6 del Decreto 491²¹: **(i)** autorizó la suspensión de términos de las actuaciones, mientras dure la emergencia sanitaria

²⁰ El artículo 1 dispuso que el Decreto 491 se 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.

²¹ 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.

declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; **(ii)** permitió la suspensión de los términos, de manera parcial o total, bien sea para que los servicios se presten de manera presencial o virtual, previa evaluación y justificación de la situación concreta de cada entidad; **(iii)** precisó que los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día siguiente al que se supere la emergencia sanitaria, y **(iv)** estableció que, durante la suspensión, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la ley.

En esas condiciones, la sala juzga que la motivación de las resoluciones 394 y 529 está acorde con los presupuestos fácticos y valorativos que expuso el presidente de la República para declarar la emergencia social, económica y ecológica, mediante Decreto 417 de 2020, al paso que está conforme con exposición de motivos del Decreto legislativo 491.

En definitiva, la motivación de los actos examinados resulta conforme con los presupuestos que el presidente de la República expuso tanto para declarar la emergencia social, económica y ecológica, en el Decreto 417, como para flexibilizar el ejercicio de la función pública a cargo del Ministerio del Interior (Decreto 491). Es más, en la motivación de los actos controlados se alude a la necesidad de proteger los derechos a la salud, a la vida y al debido proceso, tanto de los funcionarios de la entidad como de las personas.

4.2.2.2. En las resoluciones 394 y 529, la señora ministra del Interior ejerció competencias específicas de tipo reglamentario para precisamente suspender los términos de las actuaciones a cargo de la entidad, y así contribuir a la reducción de la propagación y contagio de la Covid-19.

Como se vio, en el ámbito de competencias de la entidad está el ejercicio de ese tipo de funciones y, en el marco de la excepción por la Covid-19, la autoridad adquirió incluso competencias para suspender los términos de las actuaciones que tiene a cargo.

Sobra decir que la finalidad perseguida es legal y constitucionalmente válida, pues la suspensión de términos, que es una medida extraordinaria y temporal, propicia el trabajo en casa y el trabajo mediante herramientas tecnológicas, al paso que protege la vida y salud de las personas.

Como se trata de salvaguardar derechos valiosos para las personas (la salud, la vida, el debido proceso y el trabajo), la sala considera que la finalidad perseguida por el Ministerio del Interior está conforme con las normas extraordinarias expedidas en el estado de excepción declarado por la Covid-19.

4.2.2.3. Enseguida, la sala se ocupará de examinar las decisiones adoptadas en la parte dispositiva de las resoluciones 394 y 529.

Resolución 394

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.

El artículo primero de la Resolución 394 suspendió, desde la fecha de publicación y hasta que venza la emergencia sanitaria o la prórroga, los términos de los procesos disciplinarios; asuntos religiosos; el pago de sentencias y conciliaciones; los procesos de cobro coactivo; los procesos sancionatorios contractuales; los asuntos indígenas; comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras; las visitas a obras que debe adelantar la subdirección de infraestructura, con ocasión de la supervisión de convenios; la suspensión de términos para la notificación o comunicación de actas de liquidación, y la liquidación de convenios celebrados con recursos del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, FONSECON²².

De la suspensión se excluyeron trámites y decisiones que se puedan continuar adelantando a través de canales virtuales u otros medios.

El párrafo 1 del artículo 1 establece que, durante el término de la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en las normas que rigen cada materia.

A su turno, el párrafo 2 dispone que los términos suspendidos se reanudarán automáticamente el 27 de abril de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por parte del Ministerio del Interior, según las condiciones del estado de emergencia.

Por su parte, el párrafo 3 mantiene suspendida la atención presencial al público y, por tanto, dispone que las peticiones se recibirían a través de los diferentes canales institucionales: servicioalciudadano@mininterior.gov.co y <https://pqrsd.mininterior.gov.co>.

Y el párrafo 4 prevé que *“los aspectos relacionados con trabajo virtual en casa, notificación o comunicación de actos administrativos; ampliación de términos para atender peticiones; ampliación de vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones, licencias; conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación; firma de actos, providencias y decisiones; reuniones de órganos colegiados; aplazamiento de los procesos de selección en curso; actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y de prestación de servicios administrativos, se regirán por lo dispuesto en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, Resoluciones y Circulares Internas del Ministerio del Interior”*.

Pues bien, la sala considera que el Ministerio del Interior tiene la competencia para decidir cuáles eran las actuaciones que suspendía y definir qué actuaciones podía seguir adelantando, durante la emergencia.

Fíjese que el estado de emergencia no implicaba la parálisis del funcionamiento del Estado. Todo lo contrario, la posibilidad de suspender términos y la atención presencial implicaba que cada entidad evaluara, como se hizo en este caso, si era posible realizar las actuaciones por medios virtuales o continuar la atención de forma presencial, siempre que se acataran las correspondientes medidas sanitarias.

En el caso examinado, el Ministerio del Interior válidamente enunció la suspensión temporal de los términos de las actuaciones que no podía continuar por medios virtuales y excluyó la suspensión de algunas actuaciones que, pese a la

²² Que es una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta.

emergencia, podían seguir el curso normal. Por igual, es legal que se incluyera la suspensión de los términos de caducidad y prescripción, pues así lo autoriza expresamente Decreto legislativo 491.

La suspensión temporal de términos, esto es, hasta que se supere la emergencia sanitaria, es una medida autorizada por los decretos legislativos 417 y 491. De hecho, la Resolución 394 expresamente explicó que los términos se reanudarían el 27 de abril de 2020, si antes no se ha adoptado una determinación diferente por parte del Ministerio del Interior. Además, se dispusieron canales virtuales para recibir peticiones. Esas medidas, a juicio de la sala, superan el control de legalidad.

Con todo, se anulará la suspensión de los términos, para el “*el pago de sentencias y conciliaciones*”, prevista en el artículo 1 de la Resolución 394, por no cumplir el presupuesto de proporcionalidad, puntualmente, por resultar desproporcionado frente al derecho de acceso a la administración de justicia, según se explicará más adelante.

Ahora, el último párrafo del artículo 1, de modo muy general, se remitió al Decreto legislativo 491. La redacción de la norma dificulta el control de legalidad, dado que no es claro al definir el alcance de la decisión. La sala interpreta, entonces, que esa decisión se refiere a que:

- Siguen vigentes las medidas que autorizan el trabajo virtual en casa para los funcionarios del Ministerio del Interior, norma que es legal, pues tiene sustento en el artículo 3 del Decreto 491.

- Permite la notificación o comunicación de actos administrativos por medios virtuales (artículo 4 *ib.*), norma que es legal con la condición fijada por la Corte Constitucional, en la sentencia C-242 de 2020, es decir, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

- Se acoge la ampliación de términos para atender peticiones, decisión que es legal, a partir de la autorización del artículo 5 *ib.*

- Se amplía de vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones y licencias, decisión que es legal con el condicionamiento de la sentencia C-242 de 2020 al artículo 8 *ib.*, es decir, bajo el entendido de que la medida se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan en el mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovados. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

- Se permite atender las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación, decisión que es legal por la autorización del artículo 9 del Decreto 491.

- Está permitida la firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, según sea el caso de actos, providencias y decisiones, decisión que esta sala juzga legal, por la autorización del artículo 11 *ib.*

- Están autorizadas las reuniones no presenciales de órganos colegiados, decisión que tiene sustento en el artículo 12 *ib.* y que, para el caso del Ministerio del Interior, la sala considera que no está viciada de nulidad.

Sin embargo, no puede perderse de vista que dicha norma no superó el control de la Corte Constitucional, por lo cual se impone declarar que, en el caso concreto, la decisión del Ministerio del Interior es legal hasta que se notificó la sentencia C-242, dado que, según lo dispuso la propia Corte, la inexecuibilidad del artículo 12 del Decreto 491 *“solo surte efectos hacia el futuro, sin que esta implique riesgos de inconstitucionalidad ni de nulidad para las decisiones de las corporaciones públicas, ni en general de las de todos los órganos, corporaciones, salas, juntas o consejos colegiados, de todas las ramas del poder público y en todos los órdenes territoriales, adoptadas al amparo de su vigencia y de su presunción de constitucionalidad”*.

- El Ministerio del Interior ordenó el aplazamiento de los procesos de selección en curso, decisión que la sala juzga es legal, pues está conforme con el artículo 14 del Decreto 491.

- Se acogen los artículos 16 y 17 del Decreto 491, en cuanto se refiere (i) al trabajo en casa de las personas vinculadas al Ministerio del Interior mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, y (ii) a la no suspensión de los contratos de prestación de servicios administrativos, suscritos por personas jurídicas, cuyo objeto sea la prestación del servicio de vigilancia, aseo, y/o cafetería, transporte y demás servicios de esta naturaleza. La sala considera que esas decisiones se proferieron en virtud de la autorización del Decreto 491 y, por tanto, son legales.

Por último, el artículo 2 de la Resolución 394 supera el presente control de legalidad, ya que ordena la publicación del acto y define la vigencia y la derogatoria.

Resolución 529

El artículo primero de la Resolución 529 suspendió los términos de los procesos disciplinarios, desde la fecha de publicación y hasta el 25 de mayo de 2020 o hasta el vencimiento de la emergencia sanitaria. De la suspensión se excluyeron trámites y decisiones que se puedan continuar adelantando a través de canales virtuales u otros medios.

El párrafo 1 del artículo 1 establece que, durante el término de la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones, no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en las normas que rigen la materia.

A su turno, el párrafo 2 dispone que se mantiene suspendida la atención presencial al público y, por tanto, establece que las peticiones se recibirían a través de los diferentes canales institucionales: servicioalciudadano@mininterior.gov.co y <https://pgrsd.mininterior.gov.co>.

Por las mismas razones expuestas para avalar la legalidad del artículo 1 de la Resolución 391, la sala declarará legal que es legal la suspensión de términos de los procesos disciplinarios, dispuesta en el artículo 1 de la Resolución 529, incluidos los párrafos 1 y 2.

El párrafo 3 del artículo 1 de la Resolución 529 merece los mismos razonamientos expuestos para el párrafo 4 del artículo 1 de la Resolución 394.

Por consiguiente, la sala reitera los argumentos antes mencionados para declarar la legalidad, con los mismos condicionamientos.

Por último, el artículo 2 de la Resolución 529 supera el presente control de legalidad, ya que simplemente ordena la publicación del acto y define la vigencia y la derogatoria.

4.2.3. Análisis de los presupuestos de conexidad, necesidad y proporcionalidad: para determinar si se cumplen los presupuestos de necesidad y proporcionalidad, respecto de las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y de cara a la gravedad de los hechos que se buscan conjurar, la sala empieza por precisar que el artículo 11 de la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción) prevé que las medidas del Gobierno deben resultar necesarias para superar el estado de emergencia. Además, según el artículo 13 *ib.*, las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, al punto que la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades solo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

Según lo ha entendido la Corte Constitucional²³, las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias para conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para definir qué tipo de atribuciones ejercerá, lo cierto es que debe evitar el uso excesivo de las facultades extraordinarias (principio de proporcionalidad) y tener en cuenta que está proscrito el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis (principio de necesidad).

En el sub lite, tal como se describe en los actos controlados, está probado el hecho evidente, notorio, de la pandemia, por cuenta de la Covid-19. Se trata de un acontecimiento repentino, inesperado, anormal, extraordinario, que, dado el crecimiento exponencial, constituye una amenaza global seria para la salud de las personas, con graves repercusiones en la vida social, económica y en el propio funcionamiento del Estado.

Ahora, una cosa es que las medidas sean razonables, que estén amparadas en las decisiones adoptadas en el marco del estado de excepción, y otra cosa muy distinta es que guarden relación de proporcionalidad con la gravedad de los hechos que se pretende conjurar.

Visto el contenido de los actos examinados, la sala juzga que es proporcional la suspensión de términos de las actuaciones del Ministerio del Interior, por cuanto se trata primordialmente de proteger la salud y la vida de las personas, dado el riesgo de contagio por el coronavirus. Además, la suspensión temporal de términos garantiza que las actuaciones se sigan en condiciones de igualdad, para así evitar que alguna de las partes saque provecho o se beneficie indebidamente de la crisis sanitaria.

De manera que, para la sala, es razonable la suspensión temporal de los términos de los procesos disciplinarios; los asuntos religiosos; los procesos de cobro coactivo y los procesos sancionatorios contractuales; los asuntos indígenas; comunidades negras afrocolombianas, raizales y palenqueras; las visitas a obras que debe adelantar la subdirección de infraestructura, con ocasión de la supervisión de convenios; la suspensión de términos para la notificación o

²³ Entre muchas otras, ver sentencias C-145 de 2020 y C-135 de 2009.

comunicación de actas de liquidación y la liquidación de convenios celebrados con recursos FONSECON.

Se repite: la suspensión de términos surge necesaria y proporcional frente a la gravedad de la emergencia que se pretende conjurar, ya que la crisis sanitaria ha demostrado que los instrumentos ordinarios se revelan insuficientes para atender semejante emergencia y evitar que se extiendan las consecuencias adversas.

No obstante, como se anunció, la sala no encuentra proporcional ni necesaria la decisión de suspender la actuación para el cumplimiento y pago de las sentencias y conciliaciones, pues lo cierto es que puede resultar más gravoso para el derecho de acceso a la administración de justicia, que no solo asegura la posibilidad de acudir al juez y de obtener una sentencia justa, sino que garantiza que el interesado cuente con los instrumentos necesarios para reclamar el cumplimiento de la providencia que le resulte favorable. Además, implica la afectación desproporcionada del debido proceso, derecho que asegura que las decisiones se adopten en plazos razonables, al paso que limita de manera excesiva el derecho de tutela judicial efectiva.

Aunque la Resolución 394 tiene fundamento en el párrafo primero del artículo 6 del Decreto 491 (que expresamente autorizó la suspensión de los términos de este tipo de actuaciones), la sala no puede pasar por alto la incidencia que tiene tal suspensión frente a los derechos de la persona que aspira al cumplimiento y pago oportuno de la sentencia o conciliación.

Es más, no se puede desconocer que el párrafo primero del artículo 6 del Decreto 491 no superó el control de constitucionalidad, a partir del siguiente análisis:

6.165. En contexto normativo reseñado, en el párrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, el Gobierno Nacional dispuso que, durante la vigencia de la emergencia sanitaria, las autoridades, mediante acto administrativo, podrán suspender los términos establecidos para adelantar los trámites de pago de sentencias judiciales, bajo las mismas condiciones contempladas para las demás actuaciones en sede administrativa.

6.166. Sobre el particular, esta Corporación advierte que la sentencia ejecutoriada constituye un título ejecutivo, producto de un proceso judicial que culminó con el reconocimiento de un derecho, así como que el trámite para su pago se orienta exclusivamente a que la entidad verifique la documentación y establezca de manera razonable las condiciones de modo y tiempo para cumplir con la orden judicial, de acuerdo con los recursos presupuestados para este tipo de erogaciones.

6.167. En este sentido, esta Corporación considera que estas actuaciones difieren de otros procedimientos administrativos en los que la autoridad puede requerir de una actividad probatoria para emitir un pronunciamiento de fondo. Por tal motivo, esta Corte considera que la suspensión del pago de sentencias constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva que:

(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 hacía 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.

6.168. Así las cosas, la Corte declarará inexecutable el párrafo 1° del artículo 6° del Decreto 491 de 2020 por no cumplir con las exigencias constitucionales propias de la legislación excepcional, pues afecta un derecho fundamental de forma desproporcionada, sin que exista una motivación suficiente o una evidente finalidad imperiosa.

Lo anterior justifica que se declare la nulidad parcial del artículo 1 de la Resolución 394, en cuanto se refiere a la suspensión de los términos para el cumplimiento y pago de sentencias y conciliaciones. En todo caso, la nulidad tendrá efectos hacia el futuro y, por ende, no afecta situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma que se anulará parcialmente.

4.2.4. Conclusiones

En los términos del artículo 189 del CPACA (respecto de los efectos *erga omnes* y de cosa juzgada relativa), la sala dispondrá lo siguiente en la parte resolutive:

a) Declarar la nulidad de la suspensión de términos para el pago de sentencias y conciliaciones.

b) Declarar la legalidad condicionada del párrafo 4 del artículo 1 de la Resolución 394 y del párrafo 3 del artículo 1 de la Resolución 529 del 18 de mayo de 2020, en los siguientes aspectos:

b1.) Es legal la notificación o comunicación de actos administrativos por medios virtuales, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

b2.) Es legal la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones y licencias, bajo el entendido de que la medida se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan en el mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovados. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

En lo demás, se declarará que son legales las Resoluciones 394 y 529 de 2020

En mérito de lo expuesto, la sala especial de decisión 3 del Consejo de Estado, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. Declarar la nulidad de la suspensión de términos para el pago de sentencias y conciliaciones, prevista en el artículo 1 de la Resolución 394 del 17 de abril de 2020, por las razones antes expuestas.

Parágrafo. La nulidad tendrá efectos hacia el futuro y, por ende, no afecta las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma que se anula parcialmente.

2. Declarar la legalidad condicionada del párrafo 4 del artículo 1 de la Resolución 394 y del párrafo 3 del artículo 1 de la Resolución 529 del 18 de mayo de 2020, en los siguientes aspectos:

2.1. Es legal la notificación o comunicación de actos administrativos por medios virtuales, bajo el entendido de que, ante la imposibilidad manifiesta de una persona de suministrar una dirección de correo electrónico, podrá indicar un medio alternativo para facilitar la notificación o comunicación de los actos administrativos.

2.2. Es legal la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificaciones y licencias, bajo el entendido de que la medida se hace extensiva también a los permisos, autorizaciones, certificados y licencias que venzan en el mes siguiente a la finalización de la emergencia sanitaria y que no pudieron ser renovados. En consecuencia, las referidas habilitaciones se entenderán prorrogadas por el tiempo faltante para completar el término de un mes previsto por el legislador.

3. En lo demás, se declara que son legales las Resoluciones 394 y 529 de 2020, por las razones expuestas.

4. Notificar, personalmente o mediante mensaje de datos al buzón electrónico dispuesto para notificaciones judiciales, a la señora Ministro del Interior, al Procurador Sexto delegado ante el Consejo de Estado y al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

5. Reconocer a la abogada Martha Jeannette González Gutiérrez como apoderada judicial del Ministerio del Interior, en los términos del poder conferido

6. Previas las constancias de rigor, archivar el expediente.

Notifíquese y cúmplase,

Se deja constancia que la providencia se discutió y aprobó en sala de la fecha.

(firmado electrónicamente)

Julio Roberto Piza Rodríguez

Presidente de la sala

(firmado electrónicamente)

Oswaldo Giraldo López

(firmado electrónicamente)

Ramiro Pazos Guerrero

(firmado electrónicamente)

Gabriel Valbuena Hernández

(firmado electrónicamente)

Luis Alberto Álvarez Parra