

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Características / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Alcance / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Elementos formales y materiales / RESOLUCIÓN No. 6014 DEL 9 DE JULIO DE 2020 DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - Se encuentra ajustada a la legalidad

La Corporación, de manera consistente y reiterada ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: i) es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado, ii) es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan, iii) es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción, y iv) la sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. [...] El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: i) que se trate de un acto de contenido general, ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. [...] De conformidad con lo expuesto, se concluye que la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, cumple con todos los requisitos formales atinentes al contenido general, al ser expedida en ejercicio de la función administrativa asignada a dicha entidad, y su articulado, aunque no encuentra un fundamento expreso en el Decreto 491 de 2020, se muestra evidente que de este deviene no solo la potestad de suspender términos, sino también de reanudarlos, lo cual puede afectar los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de los investigados los cuales son de enorme importancia en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, de tal manera que se torna procedente y necesario realizar el control inmediato de legalidad. [...] El control material involucra el análisis de proporcionalidad y conexidad con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento al acto. [...] Las medidas adoptadas responden a la necesidad de continuar el trámite de las actuaciones administrativas sancionatorias pero sin descuidar el ejercicio de los derechos al debido proceso de los implicados, para tal efecto, dada la complejidad de la digitalización de los archivos, dispuso los pasos a seguir y los protocolos de seguridad para la revisión de los expedientes, la radicación de documentos y la notificación y comunicación de los actos administrativos, buscando garantizar el acceso oportuno a la información en igualdad de oportunidades para todos los interesados, tanto por medios electrónicos, como de manera presencial. [...] [L]a Sala Especial de Decisión núm. 9 concluye que la Resolución 6014 del 9 de julio de 2020, se ajusta a la legalidad debido a que: i) cumple con los requisitos formales y materiales del control inmediato de legalidad, ii) respeta los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, y iii) se adecúa a la finalidad, necesidad y guarda proporcionalidad con las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

FUENTE FORMAL: CP - ARTÍCULO 215 / LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20 / CPACA - ARTÍCULO 111 NUMERAL 8 / CPACA - ARTÍCULO 136 / CPACA -

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 9

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03199-00(CA)

Actor: COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Demandado: RESOLUCIÓN NO. 6014 DEL 9 DE JULIO DE 2020 - COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Decisión: SE DECLARA QUE LA RESOLUCIÓN NO. 6014 DEL 9 DE JULIO DE 2020 PROFERIDA POR LA SESIÓN DE COMISIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES SE ENCUENTRA AJUSTADA A DERECHO.

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala Especial de Decisión Núm. 9 del Consejo de Estado, decide el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, «por la cual **se levanta la suspensión de términos** de las actuaciones administrativas sancionatorias tramitadas ante la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se establecen el procedimiento y los protocolos para la revisión de los expedientes y se dictan otras disposiciones».

I. ANTECEDENTES

1. El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID- 19 (Coronavirus).

2. El señor Presidente de la República, por medio del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días», con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3. Seguidamente, expidió el **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020** «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público».

4. Luego profirió el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

5. El Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020**, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia del mismo, como consecuencia del creciente deterioro de la situación económica y social, y considerando que la crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020.

6. La Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, considerando las normas y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para el manejo y contención del COVID-19, en particular el Decreto Legislativo 491 de 2020, expidió la **Resolución No. 6014 de 9 de julio de 2020** «por la cual se levanta la suspensión de términos de las actuaciones administrativas sancionatorias tramitadas ante la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se establecen el procedimiento y los protocolos para la revisión de los expedientes y se dictan otras disposiciones», con el propósito de continuar la prestación del servicio bajo los protocolos de bioseguridad necesarios para proteger la vida y salud de los servidores y los ciudadanos.

II. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

7. La Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 fue enviada al Consejo de Estado con el fin de realizar el control inmediato de legalidad consagrado en el art. 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8. El asunto en referencia fue asignado al Consejero Ponente mediante el acta individual de reparto realizada por la Secretaría General del Consejo de Estado y fue puesto a disposición del despacho el 17 de julio de 2020 para dar el trámite respectivo¹.

9. El magistrado sustanciador profirió el auto del 23 de julio de 2020 mediante el cual avocó conocimiento del control inmediato de legalidad, así mismo ordenó efectuar las notificaciones y publicaciones para garantizar la participación de todas las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control.

10. Luego, el 18 de agosto de 2020 dispuso dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el sentido de correr traslado al ministerio público por el término de 10 días para que rindiera concepto de fondo.

¹<https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=tUD93RHtyWiEt8Clqgrj2WbCqs%3d>.

11. Surtidas las notificaciones de rigor, se pronunció el Director de la Corporación Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica – Proimágenes Colombia.

12. Una vez se pronunció el Ministerio Público, el control de legalidad pasó al Consejero Sustanciador para fallo en los términos del artículo 185 del CPACA.

III. INTERVENCIONES

3.1. CORPORACIÓN FONDO MIXTO DE PROMOCIÓN CINEMATOGRÁFICA – PROIMÁGENES COLOMBIA

13. La directora de la Corporación Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica – Proimágenes indicó que es una entidad sin ánimo de lucro, de carácter civil con aportes de entidades públicas y privadas, creada mediante el artículo 46 de la Ley General de Cultura cuyo objeto es «el fomento y la consolidación de la preservación del patrimonio cultural y educativo colombiano de imágenes en movimiento así como la industria cinematográfica colombiana y los demás medios audiovisuales e impresos resultantes de las nuevas tecnologías» y sus principales actividades, entre otras, son la administración del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (Ley 814 de 2003), del Fondo Fílmico Colombia (Ley 1556 de 2012), y del sistema de evaluación y seguimiento para el otorgamiento de los Certificados de Inversión Audiovisual en Colombia (Ley 1955 de 2019).

14. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta las líneas de acción e injerencia de Proimágenes Colombia frente a la documentación recibida, aseguró **que no precisaba la necesidad** de pronunciamiento alguno sobre la legalidad de la **Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020** proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

15. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Autoridad Nacional de Televisión-ANTV a pesar de ser invitadas a rendir su concepto dentro del presente proceso, guardaron silencio.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

16. La Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto de fondo en el que solicitó que se declarara la improcedencia del control inmediato de legalidad.

17. Manifestó que la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones **contiene una medida de carácter general** pues se refiere a una situación impersonal, objetiva o abstracta, en la que **no se concede o afecta ningún derecho en particular**, motivo por el cual cumple con el requisito de la generalidad de la decisión adoptada.

18. De igual forma, sostuvo que fue expedida con sustento en el ejercicio directo e inmediato de la función administrativa inherente y exclusiva a los asuntos asignados a este organismo, de acuerdo con las normas genéricas de organización y funcionamiento consagradas para las entidades del orden nacional y previstas en los artículos 1, 5 y 78 de la Ley 489 de 1998, en su caso, dada la índole de los servicios de tecnología, de información y comunicaciones - TIC - regulados por lo señalado en el artículo 17 de la Ley 1978 de 2019 que modificó el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, y destacadas pertinentemente en los

numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 modificado, a su vez, por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

19. La Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 se motivó en las siguientes circunstancias: (i) el retorno a una relativa normalidad, sin menosprecio de la general precaución sanitaria; (ii) la orden de contención, por excepcional, debe ser limitada; (iii) el privilegio de la normalidad para el cabal cumplimiento de sus fines misionales; (iv) la adopción de los mecanismos tecnológicos necesarios para la debida protección de sus servidores y usuarios; y, (v) el tiempo prudencial de ajuste para surtir normalmente los trámites a que haya lugar al interior de las actuaciones administrativas disciplinarias de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la CRC.

20. Sin embargo, adujo que aun cuando dicho acto administrativo mencionó el Decreto 491 de 2020 no se profirió en desarrollo de ese decreto legislativo, sino que obedeció a las funciones que normalmente le asisten a la CRC.

20.1. Bajo el entendido anterior, concluyó que no existió congruencia entre la habilitación legal consagrada en el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 respecto del contenido sustancial de la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, esto es, “no se adecuó a la exclusiva condición motivacional jurídica establecida por la ley estatutaria de los estados de excepción y a su reglamentación legal contemplada en el artículo 136 del CPACA”, razón por la cual solicita que se declare la improcedencia del mecanismo de control inmediato de legalidad, lo cual no es óbice para que la ciudadanía ejerza los demás medios de control dispuestos en la legislación contencioso-administrativa como el de nulidad simple o el de nulidad por inconstitucionalidad.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA

21. La Sala Especial de Decisión Núm. 9 del Consejo de Estado, es competente para decidir el presente control inmediato de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del art. 111 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con lo consagrado en el art. 23 del Acuerdo 080 de 2019- Reglamento del Consejo de Estado- y en el acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado aprobado en sesión núm. 10 del 1º de abril de la presente anualidad, celebrada durante el Estado de Emergencia Sanitaria, mediante el cual se asignó a las Salas Especiales de Decisión la competencia para conocer y decidir los controles inmediatos de legalidad en aplicación del art. 29 del Reglamento del Consejo de Estado.

2. EL ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

22. El texto del acto administrativo cuyo examen ocupa la atención de la Sala Especial de Decisión No. 9 es del siguiente tenor literal:

«RESOLUCIÓN 6014 DE 2020

Por la cual se levanta la suspensión de términos de las actuaciones administrativas sancionatorias tramitadas ante la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se establecen el procedimiento y los protocolos para la revisión de los

expedientes y se dictan otras disposiciones.

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

en ejercicio de sus facultades legales, y especialmente las que le confiere el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 y el Decreto 491 de 2020 y,

CONSIDERANDO

A. CONTEXTO GENERAL

Que de conformidad con el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) es una Unidad Administrativa Especial, del orden nacional, con independencia administrativa, técnica, patrimonial, presupuestal, y con personería jurídica, que forma parte del Sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la cual no está sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente.

Que de acuerdo con el artículo 19 en cita, la CRC es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 17 de la Ley 1978 de 2019, la CRC está conformada por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales y la Sesión de Comisión de Comunicaciones.

Que, según ese mismo artículo, a la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales le corresponde ejercer las funciones establecidas en los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

Que el cumplimiento de las funciones de la CRC implica adelantar actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que se rigen, principalmente, por lo establecido en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y, en la actualidad, por el Decreto 491 de 2020.

Que en estas actuaciones administrativas de carácter sancionatorio tanto la Comisión como las partes e intervinientes deben observar los términos procesales dispuestos en la Ley.

Que dentro de las actuaciones administrativas adelantadas por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la CRC se encuentran, según el numeral 28 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, adicionado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 las encaminadas a “[v]igilar y sancionar aquellas

conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente”, así como de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 30 ibídem “[s]ancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños”.

Que el numeral 1 del artículo 3o del CPACA, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política, señala que “[e]n virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”. Que, a su turno, el numeral 12 del artículo 3o del CPACA establece que “[e]n virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas”.

Que la Organización Mundial de la Salud calificó el coronavirus COVID-19 como una pandemia dada la velocidad en su propagación y la escala de trasmisión.

Que por medio de la Resolución 385 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en el territorio nacional por causa del coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020 y estableció medidas cuyo fin es contener y mitigar la propagación del mencionado virus.

Que mediante la Resolución 844 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la Emergencia Sanitaria declarada en todo el territorio nacional con ocasión de la propagación del coronavirus COVID-19 hasta el 31 de agosto de 2020.

Que el Gobierno nacional, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio nacional, con algunas excepciones, desde el 22 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020. Posteriormente, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio nacional, con algunas excepciones, a partir del 13 de abril de 2020, hasta el 27 de abril de 2020. Luego, a través del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio patrio, con algunas excepciones, desde el 27 de abril de 2020, hasta el 11 de mayo de 2020. Posteriormente, el 6 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto 636 de 2020, en el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, con algunas excepciones, desde el 11 de mayo de 2020, hasta el 25 de mayo de 2020. Después, el 22 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto 689 de 2020, en el cual se prorrogó la vigencia del Decreto 636 de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020 y, por esa vía, extendió el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, con algunas excepciones, hasta la misma fecha. Luego, el 28 de mayo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto 749 de 2020, bajo el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, con algunas excepciones, desde el 1

de junio de 2020 hasta el 1 de julio de 2020. Finalmente, el 25 de junio de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto 878 de 2020, en el que prorrogó la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio ordenado en el Decreto 749 de 2020, hasta el 15 de julio de 2020.

Que teniendo en cuenta que la propagación del COVID-19 continúa², y, en ese orden de ideas, al no existir actualmente medidas farmacológicas efectivas disponibles, son: las medidas no farmacológicas, como la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, las que tienen una mejor relación costo-efectividad, y por lo tanto son estas últimas las que deben mantenerse.

Que el Presidente de la República, con la firma de todos sus Ministros, expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Que, de acuerdo con su **artículo 1o**, el Decreto 491 de 2020 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.

Que, según el **artículo 2o** del Decreto 491 de 2020, su expedición tiene como objeto, “en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, (...) que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares”.

Que, en los términos del **artículo 3o** del Decreto 491 de 2020, las autoridades cobijadas por el mencionado 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 conformidad con el **artículo 4o** del Decreto 491 de 2020, en tanto permanezca en vigor la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos **se hará por medios electrónicos**. Según dicha disposición, para tal fin “en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización”. Así mismo, respecto de las actuaciones administrativas en curso para el momento de la expedición del decreto en mención “los administrados deberán indicar a la

² «Al respecto, es de destacar que en los considerandos de la Resolución 844 de 2020, mediante la cual se extendió la vigencia de la Emergencia Sanitaria, el Ministerio de Salud y Protección Social señaló “[q]ue el crecimiento promedio de casos nuevos viene experimentando un aumento desde el 16 de abril aproximadamente, pues se superaron los 200 casos y continuaron creciendo, llegando a niveles de hasta 600 casos al día».

autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones”, para lo cual “[l]as autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del (...) Decreto [491], deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones” a la que se hace referencia en el mismo artículo 4o.

Que, en virtud de lo señalado en el artículo 6o del Decreto 491 de 2020, mientras permanezca en vigor la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social -y excepcionando las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales-, las autoridades administrativas a las que alude el artículo 1o del decreto en cita, “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**”. Según el mismo artículo 6o “[l]a suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años”. Del mismo modo, el artículo referido señala que “[l]a 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”. De otra parte, el **artículo 6o** del Decreto 491 de 2020 agrega que “[d]urante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”.

Que, en consonancia con lo establecido en el artículo 6o del Decreto 491 de 2020, en la medida en que las autoridades administrativas tienen la potestad para suspender los términos de las actuaciones administrativas a su cargo, sea de manera total o parcial, en todas o algunas estas, también resulta procedente que, una vez se reúnan las condiciones para continuar con el trámite de dichas actuaciones, las autoridades puedan levantar la suspensión de términos que hayan decretado. Esto garantiza que las autoridades puedan continuar con el cumplimiento de sus funciones, en apego a los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

B. LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DECRETADA MEDIANTE LA RESOLUCIÓN CRC 5958 DE 2020

Que, en el contexto relatado, dada la necesidad de tomar medidas para salvaguardar de los derechos de las partes e intervinientes de las actuaciones administrativas y de adoptar medidas para contener la propagación del coronavirus, con fundamento en lo establecido en el Decreto 491 de 2020, mediante la Resolución CRC 5958 de 2020, la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de esta Comisión resolvió, entre otras cosas, suspender los términos de las actuaciones administrativas sancionatorias de carácter particular desde el 3 de abril de 2020 hasta “como término máximo” de duración, mientras permaneciera vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, lapso dentro del cual no correrían términos para que las partes o intervinientes de dichas actuaciones interpusieran recursos, atendieran requerimientos probatorios y se pronunciaran sobre los traslados efectuados por la CRC³.

³ «Artículo 1° de la Resolución CRC 5958 de 2020.»

Que, adicionalmente, en el acto administrativo en mención **(i)** se aclaró que los términos establecidos en el **artículo 5o** del Decreto 491 de 2020 para que la Comisión diera respuesta a las peticiones relacionadas con las competencias de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, correrían sin interrupción, de conformidad con lo establecido en la Ley⁴; **(ii)** se determinó que los actos administrativos expedidos por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales serían notificados de acuerdo con lo establecido en el Decreto 491 de 2020⁵; **(iii)** se advirtió que durante la suspensión de términos decretada y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones sancionatorias de carácter particular de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales no correrán los términos de caducidad⁶.

C. EL LEVANTAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS

Que, la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales considera que resulta procedente levantar la suspensión de términos decretada en la Resolución CRC 5958 de 2020 para las actuaciones administrativas sancionatorias de carácter particular de su competencia, decretada inicialmente, por el término máximo de duración de la Emergencia Sanitaria, teniendo en cuenta que **(i)** el Gobierno nacional ha adoptado las medidas necesarias para retomar las actividades productivas, lo cual implica que las entidades del Estado ajusten sus labores con miras a prestar los servicios a su cargo en condiciones similares a las existentes antes de la propagación del COVID-19, sin dejar de lado, la adopción de protocolos de bioseguridad que permitan la adecuada interacción entre los servidores de las entidades y los particulares que requieren de sus servicios; **(ii)** la suspensión de términos es una medida excepcional que debe tener una vigencia limitada; **(iii)** la CRC debe hacer todos los esfuerzos posibles en aras de ejercer sus funciones en condiciones de normalidad, para así garantizar el cumplimiento de los fines que legislador adscribió a su regulación; **(iv)** la CRC ha adoptado las medidas pertinentes encaminadas a la atención de las solicitudes que hagan las partes e intervinientes de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio a cargo de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, tales como la digitalización de expedientes, la preparación de los protocolos y procedimientos para la revisión de los expedientes físicos, privilegiando para ello el uso de medios tecnológicos que eviten al máximo el contacto físico entre personas; y **(v)** las partes e intervinientes de las actuaciones administrativas sancionatorias de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales han contado con el tiempo de ajustar sus actividades con el propósito de poder atender el trámite normal de dichas actuaciones.

Que, en consonancia con lo expuesto, lo cierto es que el país atraviesa por una situación de grave afectación del orden público, asociada a la propagación del coronavirus COVID-19 y, en esa medida, la CRC debe colaborar para el efectivo cumplimiento de las medidas sanitarias y policivas que se han venido dictando para enfrentar la transmisión acelerada del coronavirus COVID-19. **Para tal labor, la Comisión debe, al cumplir sus funciones, observar en lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020 y garantizar los derechos de las personas que acuden a los procesos y actuaciones administrativas que se surten ante esta Entidad.**

Que previo a la expedición de este acto administrativo, la CRC llevó a cabo el

⁴ «Parágrafo 1° del artículo 1° de la Resolución CRC 5958 de 2020.»

⁵ «Parágrafo 2° del artículo 1° de la Resolución CRC 5958 de 2020.»

⁶ «Parágrafo 3° del artículo 2° de la Resolución CRC 5958 de 2020.»

proceso de digitalización de los expedientes de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que se encuentran en curso y que son de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales. Sin embargo, dada la complejidad de la digitalización de los archivos que en la gran mayoría de dichos procesos reposan en CD, USB o discos duros, no resultó factible la digitalización del contenido de la totalidad de estos.

Que, en ese orden de ideas, el levantamiento de la suspensión de términos trae consigo que la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales plasme en el presente acto administrativo los pasos a seguir y protocolos para la revisión de expedientes, la radicación de documentos y la notificación y comunicación de los actos administrativos que sean proferidos, conforme con lo que se expone a continuación.

D. PROTOCOLOS PARA LA REVISIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE LAS ACTUACIONES SANCIONATORIAS A CARGO DE LA SESIÓN DE COMISIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES

Que, para el caso de las actuaciones administrativas de carácter particular que son de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, la revisión de los expedientes se hará a través de medios electrónicos, salvo en los eventos en que se requiera la revisión de archivos que reposan en medios de almacenamiento tales como USB, CD y discos duros que hacen parte de los expedientes cuya revisión deberá realizarse de manera presencial.

Que, para efectos de lo descrito, las partes o intervinientes deberán proceder de la siguiente manera:

- Para la revisión de expedientes: Solicitar copia de las piezas documentales insertas en el expediente que deseen revisar. Dicha solicitud deberá ser remitida al correo electrónico atencioncliente@ccom.gov.co y en la misma se expondrán los datos de la parte o interviniente que hace la solicitud y la información exacta que busca que sea remitida. Si resultare procedente la solicitud, la CRC remitirá copia digital de las piezas solicitadas que se encuentren en el expediente dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la solicitud al correo electrónico desde el cual se hizo la petición.

Excepcionalmente, cuando las circunstancias lo ameriten, se podrá realizar la revisión del expediente de manera presencial, para lo cual se requerirá solicitud en tal sentido debidamente justificada por la parte del respectivo trámite administrativo. En este caso, la CRC analizará si la solicitud es procedente o no, le informará al interesado dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la realización de la solicitud; de no serlo, en todo caso se enviará copia digital de las piezas solicitadas. También se podrá llevar a cabo la revisión del expediente de forma presencial, cuando la CRC lo considere necesario por tratarse de documentos que no se encuentran digitalizados.

En caso de que se solicite el envío de información cuyo acceso, en virtud de lo establecido en la Ley, se encuentre restringido, la CRC podrá negar su acceso en los términos de la Ley 1712 de 2014. Sin embargo, cuando de conformidad con lo establecido en la ley resulte procedente que alguna de las partes o intervinientes acceda a información que no tenga el carácter de pública, la CRC podrá determinar que la información sea revisada de manera presencial o la enviará por medios electrónicos garantizando que su acceso sea restringido

- **Para la revisión de archivos que reposan en USB, CD y discos duros:** Solicitar el agendamiento de la cita remitiendo un correo electrónico a la dirección atencioncliente@crcom.gov.co en dicho correo se deberá indicar el nombre de la persona que revisará el expediente, con su respectiva autorización, su número de documento de identidad, teléfono de contacto y correo electrónico. La parte o interviniente interesada en la revisión del expediente se encargará de que la persona que realice la revisión cumpla con los protocolos de bioseguridad que serán expedidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Por su parte, el servidor de la CRC que atienda la visita de revisión del expediente también deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad que expida esta Entidad.

Una vez solicitada la cita, a más tardar al día hábil siguiente, la CRC remitirá un correo al solicitante en el cual indicará la fecha y hora en la que se podrá revisar el expediente en instalaciones de la CRC. La cita será agendada con el fin de realizarse la revisión dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, contados a partir del envío del correo electrónico por parte de la CRC.

E. NOTIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y RADICACIÓN DE DOCUMENTOS

Que, la radicación de documentos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales se llevará a cabo por medios electrónicos, a través de los canales de comunicación dispuestos por la CRC.

Que, mientras esté vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y comunicación de los actos administrativo que profiera la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales se realizará siguiendo el procedimiento descrito en el **artículo 4o** del Decreto 491 de 2020.

Que teniendo en cuenta que la presente resolución se expide en desarrollo de las facultades otorgadas por el Decreto 491 de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, la misma será enviada al Consejo de Estado dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición para que dicha Corporación adelante el control inmediato de legalidad respectivo si a ello hubiere lugar.

Que una vez sometido el presente acto administrativo a consideración de los miembros del Comité de Comisionados de Contenidos Audiovisuales según consta en el Acta número 22 del 7 de julio de 2020 y de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, el 8 de julio de 2020 dicha instancia aprobó la expedición del mismo, tal y como consta en Acta número 07.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. A partir del 21 de julio de 2020, levantar la suspensión de términos decretada en la Resolución CRC 5958 de 2020 dentro de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

ARTÍCULO SEGUNDO. En las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que son de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, salvo en los casos de los que trata el artículo 3o de la presente Resolución, la revisión de los expedientes se hará a través de medios electrónicos.

Para efectos de lo descrito, las partes o intervinientes solicitarán copia de las piezas documentales insertas en el expediente que deseen revisar. Dicha solicitud deberá ser remitida al correo electrónico atencioncliente@crcom.gov.co y en la misma se expondrán los datos de la parte o interviniente que hace la solicitud y la información exacta que quiere que sea remitida. Si resultare procedente la solicitud, la CRC remitirá copia digital de las piezas solicitadas que se encuentren en el expediente dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la solicitud al correo electrónico desde el cual se hizo la petición.

PARÁGRAFO PRIMERO. De manera excepcional, cuando las circunstancias lo ameriten, se podrá realizar la revisión del expediente de manera presencial. Cuando la parte o interviniente solicite la revisión física del expediente, deberá justificar la necesidad de tal revisión. En este caso, la CRC analizará si la solicitud es procedente o no he informará al interesado dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la realización de la solicitud. De no considerar procedente la solicitud, en todo caso se enviará copia digital de las piezas solicitadas.

También se podrá llevar a cabo la revisión del expediente de forma presencial, cuando la CRC lo considere necesario por tratarse de documentos que no se encuentran digitalizados

PARÁGRAFO SEGUNDO. En caso de que se solicite el envío de información cuyo acceso, en virtud de lo establecido en la Ley, se encuentre restringido, la Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá negar su acceso en los términos de la Ley 1712 de 2014. Sin embargo, cuando de conformidad con lo establecido en la Ley resulte procedente que alguna de las partes o intervinientes acceda a información que no tenga el carácter de pública, la CRC podrá determinar que la información sea revisada de manera presencial o la enviará por medios electrónicos garantizando que su acceso sea restringido.

ARTÍCULO TERCERO. En el caso de la revisión de información que se encuentra almacenada en CD, USB o discos duros, la revisión deberá hacerse de manera presencial.

En este evento, se agendarán citas por solicitud de las partes o intervinientes, para que estas pueden revisar los mismos de manera presencial. Para ello, la parte o interviniente que esté interesada en la revisión del expediente remitirá un correo electrónico a la dirección atencioncliente@crcom.gov.co en el que solicitará el agendamiento de la cita.

En dicho correo, se deberá indicar el nombre de la persona que revisará el expediente, con su respectiva autorización, su número de documento de identidad, teléfono de contacto y correo electrónico. Una vez solicitada la cita, a más tardar al día hábil siguiente, la Comisión de Regulación de Comunicaciones remitirá un correo al solicitante, en el cual indicará la fecha y hora en la que se podrá revisar el expediente en instalaciones de la CRC. La

cita será agendada para llevarse a cabo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, contados a partir del envío del correo electrónico por parte de la CRC, con el fin de realizarse la respectiva revisión.

PARÁGRAFO. La parte o interviniente interesada en la revisión del expediente se encargará de que la persona que realice la revisión cumpla con los protocolos de bioseguridad que serán expedidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Por su parte, el servidor de la Comisión de Regulación de Comunicaciones que atienda la visita de revisión del expediente también deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad que expida esta Entidad.

ARTÍCULO CUARTO. La radicación de documentos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales se llevará a cabo por medios electrónicos, a través de los canales de comunicación dispuestos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

ARTÍCULO QUINTO. Mientras esté vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y comunicación de los actos administrativos que profiera la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales se **realizará siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 4o del Decreto 491 de 2020.**

ARTÍCULO SEXTO. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el presente acto administrativo será enviado al Consejo de Estado dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición para que el mismo proceda a adelantar el control inmediato de legalidad, si a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La presente Resolución rige a partir de su publicación.»

3. MARCO NORMATIVO DEL ACTO REVISADO

23. La Sala Especial de Decisión núm. 9 deberá ejercer el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, confrontándola con las normas que le han servido de fundamento, y además: i) con las disposiciones constitucionales (art. 215) y legales (Ley 137 de 1994) que desarrollan los estados de excepción, ii) la Convención Americana de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagran la protección de derechos intangibles en los estados de excepción, iii) el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, y iv) las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y la protección laboral en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

4. LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA GARANTÍA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INTANGIBLES.

24. Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el valor supremo de la Democracia (art. 1º C.P.) y el engranaje de la separación y control de las ramas del poder público. En este esquema, el constituyente optó por la consagración de un

derecho constitucional de excepción en el que se autoriza al ejecutivo a realizar funciones que por regla general son atribuidas al Congreso de la República, se fijan los criterios para que éste proceda, se señalan los límites de las facultades y se configura un sistema de controles al cual se somete al ejecutivo, regulado por una ley de especial jerarquía de naturaleza estatutaria como la Ley 137 de 1994.

25. Los estados de excepción están regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la C.P., estos son: i) Estado de guerra exterior, ii) Estado de conmoción interior, y iii) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, los cuales representan a manera de *numerus clausus* las hipótesis de anormalidad previstas por el Constituyente⁷, lo que significa que son estas las circunstancias y no otras, las que habilitan al Presidente de la República para ejercer función legislativa en los términos señalados en la Constitución.

26. Dadas las diversas situaciones de anormalidad que se presentan en los estados de excepción, es posible que se puedan generar restricciones a las libertades públicas, pero sin que puedan desconocerse los fundamentos constitucionales de dichas libertades, los cuales se deben conservar como instrumento racionalizador de las medidas que se adopten.

27. La declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos y las medidas administrativas que lo desarrollan, deben ceñirse a la Constitución como norma jurídica fundamental del Estado (art. 4) y a la Ley Estatutaria 137 de 1994 dado su carácter reglado, excepcional y limitado.

28. Los decretos legislativos tienen un control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional, y las medidas administrativas que los desarrollan, tienen un control de legalidad, el cual está atribuido al Consejo de Estado tratándose de actos expedidos por las autoridades nacionales, y a los Tribunales Administrativos si corresponden a entidades territoriales (artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 del CPACA).

29. Por lo tanto, cualquier medida que se adopte en desarrollo de la declaratoria de un estado de excepción, tiene como límite el respeto por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política, y en los instrumentos internacionales que se integran al ordenamiento jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad, los cuales son considerados como **intangibles**, es decir, durante los estados de anormalidad no pueden ser suspendidos, ni tampoco sus respectivas garantías judiciales.

30. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 27 establece la posibilidad de que en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, se puedan adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.

31. El artículo 27.2 ibidem determina como derechos **intangibles** en los estados de excepción los siguientes: el reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 3), la vida (Art. 4), la integridad personal (Art. 5), la prohibición de esclavitud y

⁷ Sentencia C- 004 de 1998.

servidumbre, el principio de legalidad e irretroactividad (Art. 9), la libertad de conciencia y religión (Art. 12), la protección de la familia (Art. 17), el derecho al nombre (Art. 18), los derechos del niño (Art. 19), el derecho a la nacionalidad (Art. 20) y los derechos políticos (Art. 23).

32. Y el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP** en el artículo 4, consagra que en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Empero, dicha disposición no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18⁸, lo cual resulta concordante con el artículo 5 que dispone: “2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.”

33. En tal sentido, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción Ley 137 de 1994, prescribe en el artículo 5 que las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún estado de excepción. Dicho artículo señala además que tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, y que de todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

34. Los demás derechos que no son considerados como intangibles pueden ser objeto de restricciones durante los estados de excepción, pero éstas no son ilimitadas y deben ajustarse a los **principios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad**.

35. Bajo los parámetros indicados, las potestades del Presidente de la República para limitar o restringir tales derechos y libertades, no pueden ser ejercidas de manera arbitraria o caprichosa, pues aun siendo tangibles, cualquier decisión que pudiere impactar su ejercicio, debe justificarse plenamente por la necesidad de conjurar la crisis y de evitar la expansión de sus efectos, so pena de incurrir en la trasgresión de esos derechos y libertades, cuya salvaguardia propugna el derecho internacional de los derechos humanos.

36. Así pues, el artículo 6 de la Ley 137 de 1994 permite limitar el ejercicio de algún derecho no intangible siempre que no se afecte su núcleo esencial y se establezcan garantías y controles para su ejercicio; por su parte, el art. 8, determina que los decretos de excepción **deberán justificar de forma expresa** los motivos por los que se imponen limitaciones a los derechos

⁸ Derecho a la vida y la supervivencia, inmunidad frente al castigo o al trato inhumano o degradante, inmunidad frente a la esclavitud y servidumbre, derecho a no ser condenado por delitos inexistentes en el ordenamiento jurídico nacional o internacional, inmunidad frente a la prisión por deudas, derecho a ser reconocido como una persona ante la ley, y libertad de pensamiento, conciencia y religión.

constitucionales a fin de demostrar la conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

37. En el ámbito del **derecho internacional convencional**⁹ existe la obligación de los estados parte de respetar cierta clase de derechos - **intangibles** - y de acatar una serie de principios jurídicos que no pueden ser desconocidos en los estados de excepción pues constituyen verdaderos límites a las actuaciones de los poderes públicos en estado de crisis y garantizan el control y la supervisión de los organismos internacionales.

38. Estos principios son los siguientes:

a. **El principio de proclamación** en virtud del cual, los Estados miembros no pueden adoptar medidas restrictivas de los derechos humanos sin informar previamente a la población sobre la necesidad de hacerlo, la omisión de ese deber constituye una violación a las normas convencionales consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP artículo 4.1.

b. **Principio de notificación** previsto en los artículos 4.3. del ICCPR, 27.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15.3. del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁰, por el cual, los estados tienen la obligación de informar inmediatamente a los demás Estados Parte, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión. Se destaca por la Sala que, aunque la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no tiene carácter vinculante para el Estado colombiano y por tanto no es parámetro de convencionalidad, si es un referente importante en el sistema de protección de derechos humanos y libertades fundamentales, dado que se inspira en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

c. **Principio de la no discriminación.** Significa que los Estados que ejercen las facultades extraordinarias que suspenden o derogan derechos humanos no deben incurrir en prácticas ni medidas discriminatorias fundadas en motivos de raza, sexo, color, idioma u origen social, se encuentra previsto en el artículo 27.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el artículo 4.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

d. **El principio de la proporcionalidad**, consagrado en los sistemas universal, interamericano y europeo de derechos humanos, en virtud del cual, las medidas excepcionales que se adopten deben ser adecuadas a las situaciones de crisis extraordinarias y en ningún caso deben ser desproporcionadas o desmedidas. De esta manera, se exige la existencia de una **relación de proporcionalidad** entre la situación de crisis y las medidas que se deban adoptar para contrarrestarla y superarla.

⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – ICCPR y Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰ Aunque la Convención Europea de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales no tiene carácter vinculante para el Estado colombiano, si se convierte es un referente importante en materia de protección de derechos humanos y libertades fundamentales, que guía el control judicial del respeto de dichos derechos individuales, dado que se inspira en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

e. En concordancia con tal principio, i) el artículo 4.1 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –PIDCP** establece que los Estados Partes «podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de dicho Pacto, ii) el artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que el Estado Parte de la Convención podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, y, iii) el artículo 15.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales establece que «cualquier Alta Parte contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la medida estricta que lo exija la situación».

f. **Principio de la provisionalidad o temporalidad**, en desarrollo del cual, la Convención Americana de Derechos Humanos establece expresamente que las disposiciones que adopten los Estados para suspender las obligaciones contraídas en virtud de la Convención lo serán en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación.

g. **Principio de la intangibilidad de ciertos derechos humanos**. Este principio impone el deber de los Estados de reconocer y garantizar bajo toda circunstancia de tiempo y lugar un núcleo mínimo de derechos sin ninguna discriminación. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 27.2 determina ciertos derechos protegidos que no pueden ser objeto de suspensión temporal de parte de los Estados, y establece, además, como derechos inderogables las garantías judiciales que son indispensables para proteger los derechos no susceptibles de suspensión temporal.

h. **Principio de necesidad**. Este principio implica, que los estados solamente pueden acudir a las medidas extraordinarias, cuando están en imposibilidad de resolver la crisis o la emergencia por los medios legales normales de que disponen los Estados. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 4.1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 27.1), y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Art. 15.1), reiteran que los Estados pueden adoptar disposiciones que suspendan ciertas obligaciones contenidas en dichos tratados, «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación».

39. **Conclusión:** El control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental no se restringe a la nuda confrontación del acto *sub examine* con las disposiciones constitucionales y a las normas legales transitorias aplicables a la situación de alarma o de emergencia que determinó la declaratoria del estado de excepción, pues es también mandatorio realizar un análisis de convencionalidad bajo los parámetros mencionados en el presente acápite, cuando quiera que las medidas de excepción, derogatorias del régimen común que rige en tiempos de normalidad, puedan afectar o comprometer el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en precedencia y con mayor razón aún si alguno de ellos es de aquellos que en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad se consideran intangibles.

40. La Ley 137 de 1994 identificó los derechos intangibles que no pueden ser objeto de suspensión alguna en los estados de excepción, por ende, de acuerdo con tal mandato de protección, ninguna medida que se adopte para superar la

situación de emergencia podrá afectar, suspender o limitarlos hasta su núcleo esencial.

5. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL

41. El estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social es un instituto que puede diferenciarse de los demás estados de excepción que tienen su génesis en la perturbación del orden público, material y político. Con la reforma constitucional de 1968, realizada a través del Acto Legislativo 01 de dicho año, se introdujo por primera vez esta clase de estado de excepción¹¹ aunque referido exclusivamente al orden económico y social.

42. En la exposición de motivos realizada para la Asamblea Constituyente de 1991 quedó claro que debían sumarse a este estado de excepción, las perturbaciones ecológicas y en general todos aquellos eventos que atenten contra el medio ambiente o el equilibrio ecológico¹².

43. Fue así como el constituyente de 1991 consagró en el art. 215 de la C.P., el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, el cual se desarrolla fundamentalmente en cuatro ámbitos, referidos a su naturaleza, a los decretos dictados por el presidente, a los límites temporales y al sistema de controles, a los cuales se hace referencia expresa a continuación.

44. En cuanto a la naturaleza, la norma constitucional indica que este podrá ser declarado «cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública».

45. Como bien puede observarse, el constituyente utilizó el concepto jurídico indeterminado que permite reservar a cada caso concreto, la definición del **hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente** el orden económico, social y ecológico o la noción de **grave calamidad pública**.

46. La Corte Constitucional sobre la inclusión de conceptos jurídicos indeterminados en el artículo 215, precisó, en la **sentencia C-004 de 1992**¹³ que «ello no implica que el gobierno actúe de forma discrecional o que pueda

¹¹ **Artículo 43.** El Artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así: Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

¹²Gaceta Constitucional núm. 55: «En cuanto a su alcance, el Estado de Emergencia se hace extensivo de manera específica a la preservación de la ecología, en su más amplia acepción, cuando quiera que sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbarla en forma grave e inminente, según la fórmula constitucional en vigencia. Casos recientes de infortunada ocurrencia, como los nocivos efectos masivos de los atentados contra las redes de conducción de hidrocarburos, sobre el equilibrio ecológico de las zonas afectadas, incluidas las cuencas hidrográficas, o como el reciente devastador incendio en la serranía de La Macarena, o como la amenaza derivada de la actividad del volcán Galeras sobre la ciudad de Pasto, y en general todas aquellas derivadas de altos riesgos vulcanológico o de otro origen, técnicamente detectables y mensurables, constituyen elocuente aval práctico de la necesidad de ampliar expresamente el espectro del estado de emergencia a situaciones atentatorias del medio ambiente o del equilibrio ecológico en general.

¹³ En esta oportunidad, el alto tribunal constitucional ejerció el control del Decreto 332 de 1992 expedido por el gobierno de turno, el cual se sustentó en la alteración y perturbación del clima laboral del sector público por la falta de alza oportuna de salarios con ocasión de la transición del régimen constitucional anterior al creado por la Constitución Política de 1991».

arbitrariamente definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública, porque en todo caso, si bien el ejecutivo goza de cierto marco de apreciación, ello no lo exonera de motivar adecuadamente el decreto del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, esto es, de acreditar los hechos que dan fundamento a sus calificaciones, y demostrar la congruencia de su argumentación a la luz de las circunstancias cuya existencia proclama».

47. En los años siguientes, se profirieron las sentencias C-004 de 1992, C-139 de 2009, C-366 de 1994, C-219 de 1999, C-156 de 2011, en las cuales la Corte Constitucional desarrolló lineamientos de interpretación sobre los presupuestos materiales del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, de la cual se extraen los siguientes criterios jurídicos:

48. La declaratoria de la emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública.

49. Los hechos que dan origen al Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica no solo deben tener una entidad propia e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que además deben ser imprevistos, esto es, que son diferentes a los que se producen regular y cotidianamente¹⁴.

50. El Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica también se puede ocasionar en una calamidad pública, entendida como una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad que acarrea efectos económicos, sociales, o ecológicos.

51. Se debe motivar el decreto de declaratoria, así como establecer su término de vigencia y el ámbito territorial en donde se va a aplicar. Presupuesto que se relaciona con los requisitos meramente formales de las declaratorias de emergencia.

52. Respecto al sistema de controles de este estado de excepción, la Constitución Política establece: (i) un **control político** que se desarrolla por el Congreso a través de la autorización del Senado para la declaratoria de la guerra exterior, el concepto favorable para la segunda prórroga del Estado de Conmoción interior y del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las reuniones del Congreso por derecho propio, los informes que se deben presentar al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución y, finalmente, los posibles juicios de responsabilidad política al Presidente en relación con el ejercicio de sus facultades en el marco de los estados de excepción¹⁵, y (ii) un **control judicial** compartido entre la Corte Constitucional quien debe ejercer, de manera automática, el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 241 numeral 7º de la Constitución y 55 de la Ley 137 de 1994, y el Consejo de Estado y los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, respecto de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional, en los términos del art. 20 de la

¹⁴ Sentencia C- 216 de 1999.

¹⁵ Corte Constitucional Sentencia C- 466 de 2017. MP. Carlos Bernal Pulido.

Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción y de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA.

53. En cuanto a los límites del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el artículo 215 de la Constitución dispone que este solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario»

54. De otra parte, el mismo art. 215 Constitucional consagra que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

55. Los decretos legislativos de desarrollo ostentan las siguientes características: i) pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes, y iii) pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no.

6. EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.

56. Mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto, con fundamento en los siguientes presupuestos fácticos y valorativos:

57. El aludido decreto se motivó en los sucesos de emergencia de salud pública ocasionada por la covid-19 que se identificó en el ámbito internacional por la Organización Mundial de la Salud el 7 de enero de 2020, y que luego se reconoció por primera vez en el territorio nacional el 6 de marzo de la misma anualidad, según lo dio a conocer el Ministerio de Salud y de la Protección Social, y que posteriormente fue declarada pandemia por la OMS el 11 de marzo de 2020 dada la velocidad de su propagación y la escala de transmisión

58. Se refirió *in extenso* a las decisiones que en su momento fueron tomadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social en la Resolución núm. 380 del 10 de marzo de 2020 en las que se tomaron medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España, y la Resolución núm. 385 del 12 de marzo de 2020, en la cual declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica por causa del nuevo covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del

covid-19 y mitigar sus efectos, entre las cuales se encuentran la suspensión de eventos masivos y la implementación de medidas higiénicas y sanitarias de protección para la población, entre otras.

59. En el aspecto económico, el decreto legislativo se refirió al impacto que tiene la pandemia en el ámbito nacional e internacional debido a su crecimiento vertiginoso, y de magnitudes impredecibles e incalculables de las cuales Colombia no está exenta.

60. Destacó que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, y requiere ser fortalecido de manera inmediata para solventar un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado en otros países, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

61. En igual sentido, el 56,4% de los trabajadores en Colombia, no son asalariados y sus ingresos dependen del trabajo diario, actividad que se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia, y que adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejaran de percibir por causa de las medidas sanitarias.

62. De otra parte, las medidas sanitarias acarrearán una reducción de los flujos de caja de las personas y empresas, trayendo consigo posibles incumplimientos en los pagos de las obligaciones, rompiendo de esta manera las relaciones de confianza entre deudores y acreedores y un impacto en la disminución de la demanda y producción de crudo, lo cual implicó el derrumbe sorpresivo en el precio Internacional del petróleo, previo a la semana del 6 de marzo de 2020.

63. Concluyó describiendo la afectación en el sector turismo y aeronáutico, a raíz de la restricción temporal de la entrada de extranjeros residentes en el exterior y el arribo de los cruceros, lo que supone ingresos dejados de recibir por parte de los operadores colombianos por cerca de US\$150 millones mensuales.

64. En lo que respecta al ámbito internacional expresó que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo covid-19 ha ocasionado sorpresiva e imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial, impactando activos incluso como el oro, que históricamente se ha considerado un refugio en medio de crisis.

65. Se consideró en el decreto en mención que la expansión en el territorio nacional del covid-19, cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política y que esta situación, afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

66. El anterior panorama, es decir, las circunstancias de grave afectación a la salud y las repercusiones económicas reseñadas constituyeron motivaciones suficientes para que el gobierno procediera a adoptar las medidas necesarias, excepcionales y transitorias para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

67. La Corte Constitucional mediante **sentencia C-145 de 2020** encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, al considerar que «el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución». La Corte Constitucional consideró que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social «son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas».

6.1. EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADO POR EL DECRETO 637 DEL 6 DE MAYO DE 2020.

68. El Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020**, por el término de 30 días contados a partir de la vigencia de dicho decreto, en el cual tuvo en cuenta, las siguientes circunstancias fácticas: (i) el creciente deterioro de la situación económica y social actual que afecta de manera directa a los derechos de la inmensa mayoría de la población, (ii) la crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgos de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía, (iii) la extensión del aislamiento obligatorio que ha traído un importante incremento del desempleo, una grave afectación a las empresas, la inoperancia total del servicio público esencial de transporte aéreo y marítimo, entre otros, (iv) el aumento de la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas e incluso grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva, y, (v) que el aislamiento ha generado que la población deba quedarse en sus residencias, limitando en un porcentaje superior al 27% la actividad productiva del país.

68.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto Legislativo 637 de 2020¹⁶, por considerar, de una parte, que algunos de los hechos presentados en este decreto fueron verificados y analizados por la Corte en la Sentencia C-145 de 2020, que declaró ajustado a la Constitución Política el Decreto 417 de 2020. Expresó la Corte que el aludido decreto pone en evidencia cómo ha sido el comportamiento de la pandemia, sus proyecciones, la duración de las medidas básicas, y la incertidumbre existente en estas materias y cuál era la situación sanitaria al momento de dictarse este decreto y cómo había variado de

¹⁶ Consultar Boletín 131 de la Corte Constitucional. Enlace: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-segunda-declaraci%C3%B3n-de-Estado-de-Emergencia-Econ%C3%B3mica,-Social-y-Ecol%C3%B3gica,-es-constitucionalBolet%ADn-No.-131--Bogot%C3%A1,-12-de-agosto-de-2020-La-Sala-Plena-de-la-Corte-Constitucional-con-ponencia-del-Magistrado-Luis-Guillermo-Guerrero-declara-exequibl-8973>.

manera significativa el número de casos confirmados y de personas fallecidas en Colombia y en el mundo. De otra parte, destacó la crisis económica y social causada por la pandemia y por las medidas sanitarias básicas para hacerle frente, entre las cuales se encuentran los relativos a la caída del crecimiento económico, a la disminución de las actividades productivas, en especial de las industriales y comerciales, con sus evidentes efectos en el empleo, y la notoria disminución de los ingresos del Estado y el aumento de los gastos requeridos.

68.2. La Corte Constitucional se refirió a la proyección sanitaria elaborada por el Ministerio de Salud y Protección Social en la que se destacan los incrementos proyectados en los números de personas contagiadas y muertas, el impacto que tiene la pandemia en la salud pública, así como las consecuencias sociales y económicas de la crisis, a partir de datos sobre el aumento significativo de la tasa de desempleo, la caída marcada de la tasa de crecimiento económico, del consumo, de la inversión, de las exportaciones y de las importaciones, el aumento notable de la tasa de pobreza y la difícil situación de las empresas, a partir de su riesgo de insolvencia y la afectación de las finanzas públicas.

68.3. Anotó que además del corto periodo que hay entre este estado de emergencia y el anterior, debe considerarse un aspecto relevante como el relativo al conocimiento del COVID-19, que en el contexto de ambas emergencias es todavía incipiente, **en la medida en que no existe aún un tratamiento reconocido para el virus, ni una vacuna que haya superado las pruebas requeridas. Indicó que** la prolongación en el tiempo de las medidas sanitarias básicas, entre ellas, la del aislamiento social, han causado efectos sociales y económicos nuevos, que superan lo que se estimó al momento de declararse el primer estado de emergencia, e incluso lo que podía preverse por entes nacionales e internacionales, todos los cuales han modificado sus cálculos y pronósticos.

68.4. Concluyó la Corte que la crisis generada por la pandemia COVID-19 tiene unas circunstancias que no pueden enmarcarse, ni en lo cuantitativo ni en lo cualitativo, dentro de lo que han sido, bajo la vigencia de la Constitución de 1991, las crisis que dieron lugar a declarar un estado de emergencia económica, social y ecológica. No sólo se trata de lo que en la Sentencia C-145 de 2020 se calificó como la crisis más grave en nuestra historia republicana, sino que, además, se trata de una crisis que no responde a las causas naturales y no naturales que generaron todas las crisis anteriores en vigencia de la Constitución.

68.5. Es por lo que en el contexto del primer estado de emergencia, se calificó la crisis como grave calamidad pública sanitaria, con graves afectaciones económicas y sociales; empero, explicó que **en el contexto del segundo estado de emergencia, cuando los hechos ya conocidos se han agravado y además, se han presentado nuevos hechos que no eran previsibles al momento de declarar el primer estado de emergencia, resulta razonable, proporcional y ajustada a la realidad, la valoración efectuada por el Gobierno para declarar el estado de excepción. Bajo tal entendimiento,** la Corte expuso que, no sólo es necesario reiterar los argumentos de la Sentencia C-145 de 2020, sino que debe reconocerse que la gravedad de la crisis es aún mayor en todos los ámbitos.

68.6. Finalmente, la Corte precisó que “el decreto no desconoce ninguna de las demás prohibiciones constitucionales, en la medida en que no suspende los derechos humanos y las libertades fundamentales, no vulnera el principio de

intangibilidad de ciertos derechos, no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas y órganos del Estado, ni contraría los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación”.

7. DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 28 DE MARZO DE 2020.

69. El Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», aplicable 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.

70. El aludido Decreto legislativo tuvo como fundamentos fácticos, la necesidad de: (i) tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, (ii) flexibilizar la prestación del servicio de forma presencial, y (iii) establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Lo anterior, con la finalidad de evitar el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

71. En ese sentido, ordenó en su **artículo 3** que las autoridades prestaran los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, usando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

72. De igual forma estableció que en aquellos eventos en que la autoridad no contara con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos anteriores, las autoridades deberían prestarlo de forma presencial. Sin embargo, señaló que, por razones sanitarias, podrían ordenar la suspensión del servicio presencial total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial sin que en ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial sea mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria.

73. En consonancia con lo anterior, en su **artículo 4** el Decreto legislativo dispuso que hasta tanto permaneciera vigente la Emergencia Sanitaria, la notificación o comunicación de los actos administrativos se haría por medios electrónicos, en los siguientes términos:

«Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones (declarado inexecutable condicionalmente), y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»

73. En el artículo 6, dispuso lo siguiente:

«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. (subrayado inexequible)

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. (**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.)

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».

74. El Decreto legislativo ordenó que en todo trámite, proceso o procedimiento que se iniciara o estuviera en curso ante los organismos públicos, las autoridades **utilizarían el correo electrónico proporcionado por los administrados para realizar la notificación de los actos administrativos** que expidieran durante el tiempo que tarde el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional la cual se entendería surtida en la fecha y hora en que el interesado accediera a la decisión. Para ello, dispuso, además, que las autoridades deberían habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar dichas notificaciones en las que debería indicar el acto administrativo que se notifica, los recursos que proceden contra él y los plazos para interponerlos y como garantía para los interesados señaló que de no poder realizarse la notificación electrónica se seguiría el procedimiento en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

75. A su vez, en relación con las **firmas** de los actos, providencias y decisiones y reuniones no presenciales de los órganos colegiados de las ramas del poder público, que interesan para los efectos de la resolución objeto de control, el aludido Decreto legislativo 491 dispuso el empleo de la firma digital, así como la firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios (art. 11) y reguló las **reuniones no presenciales** en los órganos colegiados de las ramas del poder público (art. 12), aclarando que las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Dichas medidas tendrían vigencia hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

76. Es así como el **Decreto Legislativo 491 de 2020**, en sus diecinueve (19) artículos, adoptó cuatro grandes grupos de medidas administrativas aplicables 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, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria, según el siguiente detalle: (i) ampliación de términos administrativos y promoción del uso de las TIC; (ii) medidas de flexibilización de trámites; (iii) medidas de protección laboral; y (iv) medidas atinentes a la conciliación.

77. En efecto, el aludido decreto facultó a las entidades y organismos para que en materia de prestación de servicios adoptara medidas con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la

prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio, autorizando de esta forma la firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas de los actos y la realización de sesiones no presenciales.

78. La **Corte Constitucional** mediante la sentencia C-242 de 2020, en ejercicio del control automático de constitucionalidad que le confieren los artículos 214 numeral 6º, 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución Política, declaró que las disposiciones del Decreto Legislativo 491 de 2020, salvo el artículo 12, el parágrafo 1º del artículo 6º y la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2º del artículo 7º, **se ajustan en términos generales** al ordenamiento superior, como quiera que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).

78.1. En punto a la exequibilidad condicionada del artículo 4º del Decreto 491 de 2020, sostuvo la Corte 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.

78.2. Condicionó el artículo 5º bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para resolver las peticiones es extensible a los privados que deben atender solicitudes, pues de conformidad con la legislación vigente sobre la materia, se encuentran en una situación similar a la de las autoridades.

78.3. Declaró la **exequibilidad condicionada** del parágrafo 2 del artículo 6 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.

78.4. Declaró 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.

78.5. Por su parte, consideró la Corte que los ajustes a los trámites de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, incluida la conciliación a instancias de la Procuraduría (artículos 9º y 10), son constitucionales, porque no implican la suspensión de los mismos, sino que se circunscriben a señalar la posibilidad de adelantarlos por medios virtuales en términos racionales, a fin de garantizar el derecho al debido proceso y evitar la prestación personal de los servicios ante el riesgo sanitario, estableciendo límites como la imposibilidad de adelantar las diligencias si alguna de las partes demuestra que no puede comparecer a las audiencias o aportar pruebas, soportes o anexos. Sin embargo, en tanto el artículo 10 no estableció un límite temporal claro para todos los ajustes procedimentales, y teniendo en cuenta que sería arbitrario prolongar su vigencia más allá del tiempo que dure la emergencia sanitaria, condicionó la

constitucionalidad de esta disposición bajo el entendido de que las medidas contenidas en el mismo tendrán vigencia únicamente durante el desarrollo de la emergencia sanitaria.

79. Al respecto, para la Sala, a pesar de la declaratoria de inexecutable que efectuó la Corte sobre las disposiciones precitadas del Decreto 491 de 2020, los actos objeto del presente control inmediato de legalidad surtieron efectos jurídicos durante la vigencia de sus fundamentos jurídicos y fácticos; en consecuencia, es procedente examinar su legalidad dentro del contexto de las normas que les sirvieron de sustento. Valga recordar en este punto, que esta Corporación ha reiterado la autonomía del control de legalidad respecto al control constitucional, y ha considerado que pese a desaparecer los fundamentos de derecho con ocasión de la inexecutable de los decretos que le dieron origen, es posible examinar la legalidad de los actos debido a los efectos jurídicos que hubieran podido producir antes de su decaimiento¹⁷.

8. EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN NO. 6014 DEL 9 DE JULIO DE 2020 PROFERIDA POR LA SESIÓN DE COMISIÓN DE CONTENIDOS AUDIOVISUALES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES.

8.1. ASPECTOS GENERALES.

80. El control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales¹⁸.

81. Este control se orienta al propósito de evitar que las autoridades administrativas acaben amparándose en las normas excepcionales que conforman el régimen jurídico de la emergencia para adoptar decisiones contrarias a derecho, apartándose incluso de los fines y propósitos en que se sustenta la declaratoria del estado de excepción.

82. La Corporación¹⁹, de manera consistente y reiterada ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: i) es **automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado, ii) **es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan, iii) **es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e

¹⁷ Sentencia proferida por el Consejo de Estado el 31 de mayo de 2011, rad. 2010-0388.

¹⁸ Sentencia C-179 de 1994 Corte Constitucional.

¹⁹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alir 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.

impedir la extensión de los efectos del estado de excepción, y iv) la sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a **cosa juzgada relativa**.

83. Ahora bien, aunque el control automático es integral, tal circunstancia no implica el deber de confrontar el acto administrativo general con **todo** el universo jurídico, pues, como lo ha precisado esta Corporación «la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al resto del ordenamiento jurídico»²⁰.

84. El alcance del control inmediato involucra el estudio de los parámetros y límites **formales y materiales** que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto.

8.2. CONTROL FORMAL

85. El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: i) que se trate de un acto de contenido general, ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

8.2.1. Que se trate de un acto de contenido general.

86. Sobre los actos administrativos de contenido general, esta Corporación²¹ ha destacado que son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. De igual forma, ha precisado que uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo, ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»⁴.

87. En ese sentido, la doctrina nacional ha señalado lo siguiente: «Debe tenerse en cuenta que la determinación o indeterminación de las personas no se refiere propiamente al número de ellas, sino al hecho de que estén o no individualizadas. Es decir, que puede existir un acto general que se refiera en la práctica a pocas personas, como es el caso de aquellos que reglamentan alguna situación referente a los ex presidentes de la república. Y viceversa, puede existir un acto individual que se refiera a muchas personas, pero identificadas de manera concreta como el acto por el cual la Universidad Nacional determina la lista de aspirantes admitidos a iniciar estudios académicos, que pueden ser varios miles pero identificarlos individualmente»²².

²⁰ Ver entre otras, las siguientes sentencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio; Consejo de Estado. Núm. 11001 03 15 0002015 02578-00. Sentencia del 24 de mayo de 2016. CP Guillermo Vargas Ayala.

²¹ Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia del 5 de julio de 2018. Núm. Rad. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

²² Libardo Rodríguez R. Derecho Administrativo. General y colombiano. Vigésima Edición. Editorial Temis. Bogotá (Colombia). 2017. Pág. 35 a 36.

88. Ahora bien, la Sala evidencia que la **Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020** proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones tiene por objeto la adopción de medidas que comportan (i) el levantamiento de la suspensión de términos de las actuaciones administrativas sancionatorias (ii) el procedimiento para la revisión electrónica y presencial de los expedientes (iii) el procedimiento para la radicación de documentos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio competencia de esa dependencia de la CRC y (iv) la notificación y comunicación de los actos administrativos que expida, lo cual comporta un carácter decisorio vinculante con efectos generales.

89. Bajo tal entendimiento, la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones responde a la noción de acto administrativo general, toda vez que sus efectos cobijan a un número indeterminado de personas – los servidores públicos de la Sesión de Comisión de Contenidos de la CRC y la ciudadanía en general- que no están individualizadas.

90. **En conclusión**, para la Sala, la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones responde a la noción de acto administrativo general toda vez que los efectos de las medidas adoptadas impactan de manera impersonal o indiscriminada a los servidores públicos de esa Entidad y a quienes requieran adelantar trámites en la CRC en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios de competencia de esa Entidad, motivo por el cual se entiende cumplido este requisito.

8.2.2. Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.

91. La Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, se expidió por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, en ejercicio de sus facultades legales y especialmente las conferidas por el artículo 22²³ de la Ley 1341 de 2009²⁴, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019²⁵.

92. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 27 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- tiene la función de «vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente».

93. La competencia de las Comisiones de Regulación tiene origen en el art. 365 de la Constitución Política, en virtud del cual, es deber del Estado la regulación, el control y la vigilancia de los servicios públicos; con dicha finalidad, las Comisiones de Regulación fueron concebidas como verdaderas autoridades administrativas especializadas para cada uno de los sectores económicos que serían objeto de intervención. Esta actividad de regulación se da en el plano de la función

²³ Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

²⁴ "Por la cual se definen Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones".

²⁵ por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC-, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones.

administrativa por lo tanto está regida por los principios constitucionales previstos en el artículo 209 CP.

94. Las Comisiones de Regulación - CREG, CRA y CRT-, fueron creadas por el artículo 69 de la Ley 142 de 1994, con el propósito de desarrollar la intervención estatal en el ámbito socioeconómico para la regulación de los servicios públicos domiciliarios, mediante asignación de la propia ley o en virtud de delegación por parte del Presidente de la República.

95.

96. En punto a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, esta fue creada por el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009²⁶, como una «Unidad Administrativa Especial, del orden nacional, con independencia administrativa, técnica, patrimonial, presupuestal, y con personería jurídica, la cual forma parte del Sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. La CRC no estará sujeta a control jerárquico o de tutela alguno y sus actos solo son susceptibles de control ante la jurisdicción competente.»

97. El artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 atribuye a la CRC, entre otras, las siguientes funciones específicas: a) dictar su reglamento interno, así como las normas y procedimientos para el funcionamiento de la Comisión, b) vigilar y sancionar aquellas conductas que atenten contra el pluralismo informativo, el régimen de inhabilidades de televisión abierta y los derechos de los televidentes, contempladas en el ordenamiento jurídico vigente, c) Sancionar a los operadores, concesionarios de espacios de televisión y contratistas de televisión nacional cuando violen las disposiciones constitucionales y legales que amparan específicamente los derechos de la familia y de los niños.

98. De acuerdo con las normas precitadas, la CRC expidió la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, con el propósito de levantar la suspensión de términos decretada en los procesos las actuaciones administrativas sancionatorias tramitadas ante la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales y establecer el procedimiento y los protocolos para la revisión de los expedientes y se dictan otras disposiciones, es decir, profirió el acto administrativo objeto del control inmediato de legalidad en ejercicio de su función administrativa.

99. **Conclusión.** La Sala advierte, de acuerdo con las disposiciones en referencia, que la CRC expidió la Resolución objeto de control en **ejercicio de la competencia de regulación de los servicios públicos de comunicaciones** asignada por el legislador y el reglamento, función administrativa que le es propia, así mismo, las medidas que se desarrollan en el acto objeto de control se enmarcan en los fines, la misión y las funciones que corresponden a dicha unidad administrativa relacionadas con las actuaciones administrativas sancionatorias de su competencia.

8.2.3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

99. Sobre este punto, se advierte que el Ministerio Público solicitó que se declarara la improcedencia del control inmediato de legalidad, pues en su criterio,

²⁶ De acuerdo con dicha norma, la Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

el levantamiento de la suspensión de términos dispuesta en la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, no corresponde a la habilitación consagrada en el artículo 6²⁷ del Decreto Legislativo 491 de 2020.

99.1. Es decir, en su concepto, el acto objeto de control no obedece al desarrollo de un decreto legislativo, motivo por el cual considera que no hay lugar a realizar un estudio de fondo del asunto.

99.2. Al respecto, la Sala de Decisión considera que tratándose de los actos administrativos o jurisdiccionales que suspenden términos en sede administrativa, como los que los levanten, se debe analizar, no solo si las medidas adoptadas favorecen el distanciamiento social o el trabajo en casa mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sino también, si las mismas protegen los derechos al debido proceso y defensa de los interesados en dicha orden.

99.3. Bajo tal entendimiento, aun cuando el Decreto Legislativo 491 de 2020 no consagró expresamente el levantamiento de la suspensión de términos administrativos, es evidente que, en cada caso, al juez del control inmediato de legalidad le corresponde verificar la procedencia del mismo, de cara a las garantías fundamentales cuya afectación se puede ver comprometida con la medida adoptada.

99.4. Así las cosas, teniendo en cuenta que la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, ordenó el levantamiento de términos dentro de las actuaciones administrativas sancionatorias tramitadas por la Sesión de Comisión de Contenidos de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, medida con la cual, eventualmente podrían verse afectados derechos fundamentales de los investigados como el debido proceso y el derecho de defensa, los cuales son de enorme importancia en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, se torna procedente y necesario realizar el control inmediato de legalidad, con el fin de determinar dicha situación, tal como ocurrió en el análisis de los actos que suspenden términos; en consecuencia, a juicio de esta Sala el argumento del Ministerio Público no está llamado a prosperar.

²⁷ «Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

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

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

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

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

99.5. Ahora bien, aunado a lo expuesto, una vez estudiada la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 se observa que en su parte considerativa se invocaron las medidas adoptadas en los artículos 1° a 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020 en relación con:

- a. el ejercicio de funciones públicas en el marco de la emergencia sanitaria.
- b. la protección y garantía de los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.
- c. la prestación de los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.
- d. la notificación o comunicación de los actos administrativos por medios electrónicos. Así mismo, respecto de las actuaciones administrativas en curso para el momento de la expedición del decreto en mención se estableció el deber del administrado, de indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones.
- e. la facultad de suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectaría todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. Del mismo modo, la suspensión de los términos podía ser 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. Finalmente, el artículo 6o del Decreto 491 de 2020 agregó que, durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

100. A partir de tales medidas, la Resolución 6014 de 9 de julio de 2020 expresó que, en consonancia con lo establecido en el artículo 6o del Decreto 491 de 2020, en el entendido que las autoridades administrativas tenían la potestad para suspender los términos de las actuaciones administrativas a su cargo, también resultaba procedente que una vez se reúnan las condiciones para continuar con el trámite de dichas actuaciones, **las autoridades podían levantar la suspensión de términos que se hayan decretado, lo cual garantizaba que las autoridades pudieran continuar con el cumplimiento de sus funciones** en cumplimiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución.

101. En ese orden, resulta claro para la Sala Especial de Decisión, que la Resolución objeto de análisis se expidió a partir de las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del Decreto 491 de 2020, en cuyos artículos 2, 3, 4 y 6 consagró el deber de las entidades de propender por el interés general, la posibilidad de prestar los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, la notificación por medios electrónicos y la potestad de suspensión de términos en las actuaciones administrativas.

102. De conformidad con lo expuesto, se concluye que la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, cumple con todos los requisitos formales atinentes al contenido general, al ser expedida en ejercicio de la función administrativa asignada a dicha entidad, y su articulado, aunque no encuentra un fundamento expreso en el Decreto 491 de 2020, se muestra evidente que de este deviene no solo la potestad de suspender términos, sino también de reanudarlos, lo cual puede afectar los derechos fundamentales al debido proceso y defensa de los investigados los cuales son de enorme importancia en el marco de los procedimientos administrativos sancionatorios, de tal manera que se torna procedente y necesario realizar el control inmediato de legalidad.

8.3. CONTROL MATERIAL DE LA RESOLUCIÓN 6014 DEL 9 DE JULIO DE 2020.

103. El control material involucra el análisis de **proporcionalidad y conexidad** con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento al acto, en este orden, la Sala analizará si la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, expedida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-, guarda relación directa con el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.

8.3.1. ANALISIS DE CONEXIDAD.

104. La Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020, **reanudó los términos** dentro de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones a partir del 21 de julio de 2020 y dispuso una serie de lineamientos para: (i) la revisión de los expedientes a través de medios electrónicos, (ii) la revisión del expediente de manera presencial en casos excepcionales, (iii) el envío de información, (iv) los protocolos de seguridad para la revisión del expediente, (v) la radicación de documentos por medios electrónicos, y (vi) la notificación y comunicación de actos administrativos siguiendo el procedimiento del artículo 4 del Decreto 491 de 2020.

105. Como se advierte de su contenido, dicho acto tiene fundamento en el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y se toman medidas para la protección laboral en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

106. La génesis de la medida fue la necesidad de garantizar (i) el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, (ii) el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado sin interrupción, y (iii) el equilibrio entre la adecuada prestación del servicio dentro de la jornada laboral y la convivencia familiar en esta coyuntura.

107. Lo anterior, por cuanto es necesario el distanciamiento social para evitar el contagio del COVID-19 y con ello la propagación de la pandemia durante el Estado de Emergencia Sanitaria, de tal manera que las medidas adoptadas se constituyen en una herramienta que materializa esa finalidad contenida en el Decreto legislativo 491 de 2020.

108. Como se indicó, las disposiciones contenidas en el acto objeto de control

tienen por finalidad levantar los términos de las actuaciones administrativas sancionatorias y garantizar la revisión de los expedientes, tanto de manera virtual como presencial, con el fin de garantizar a todos los usuarios el acceso a la información, lo cual incluye la notificación de los actos administrativos por correo electrónico, motivo por el cual claramente desarrolla el contenido del Decreto legislativo 491, que dispuso en el artículo 6, la suspensión de términos de la actuaciones administrativas, así como la reanudación de los mismos.

109. Conclusión: Para la Sala Especial de Decisión, del cotejo entre la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 y el D.L. 491 de 2020 es posible evidenciar la relación de conexidad entre los mismos, en cuanto los siguientes fines (i) la protección y garantía de los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, (ii) evitar el contacto entre las personas, las autoridades deben velar por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones pero cuando ello no sea posible, hacerlo también de manera presencial, (iii) la notificación electrónica de los actos administrativos y (iv) la potestad de suspender o levantar los términos de las actuaciones administrativas.

8.3.2. ANÁLISIS DE PROPORCIONALIDAD

110. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 137 de 1994, “Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar **proporcionalidad** con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”.

111. En cuanto a la proporcionalidad de las medidas contenidas en la resolución objeto del control inmediato de legalidad se deben observar fundamentalmente dos aspectos: en primer lugar, que exista conexidad entre la situación de crisis y las medidas que se adopten para contrarrestarla y superarla, y en segundo término, que dichas medidas no restrinjan o limiten derechos humanos intangibles, o afecten de manera grave e innecesaria otros derechos humanos.

112. En ese orden de ideas, la Sala analizará si cada una de las medidas adoptadas en la Resolución 6014 del 9 de julio de 2020, resultan necesarias, útiles y adecuadas para lograr el objetivo de conjurar o mitigar los hechos que generan el estado de emergencia.

112.1. Para tales efectos a continuación se realizará un cuadro comparativo entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y las disposiciones normativas del Decreto Legislativo que le sirve de fundamento:

PRIMERA MEDIDA: ARTÍCULO PRIMERO

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020	Resolución 6014 del 9 de julio de 2020
<p>«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</p>	<p>«ARTÍCULO PRIMERO. A partir del 21 de julio de 2020, levantar la suspensión de términos decretada en la Resolución CRC 5958 de 2020 dentro de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos</p>

refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

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

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

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

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

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

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y

Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.»

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»	

112.2. De la confrontación anterior, la Sala advierte que el acto objeto de control dispone que a partir del 21 de julio de 2020 se levantaría la suspensión de términos decretada mediante Resolución CRC 5958 de 2020 en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales con sustento en lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 491 de 2020.

112.3. Según el artículo 6 del Decreto 491 de 2020: «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.»

112.4. Lo expuesto quiere decir que la suspensión de términos de que trata la norma es facultativa, esto es, la autoridad administrativa, en este caso la CRC, tenía la potestad de decidir si interrumpe o no los términos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio tramitadas por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

113. En ese orden de ideas, la medida adoptada referida al levantamiento de la suspensión de términos decretada previamente guarda una relación de conexidad con el artículo 6 del Decreto 491 de 2020. En términos generales, la Resolución No. 6014 de 2020, en tanto permite la revisión de los expedientes a través de los medios electrónicos, está en armonía con el distanciamiento social y el aislamiento como principal recomendación de la Organización Mundial de la Salud como medida no farmacológica para evitar, contener y mitigar el contagio del COVID-19.

113.1. De igual manera, resulta proporcional puesto que su finalidad es la de continuar la prestación del servicio a cargo de la entidad en condiciones similares a las existentes antes de la propagación del COVID-19, para lo cual fijó unos protocolos de bioseguridad que permitieran la interacción entre los servidores y particulares en condiciones que protejan su vida y salud como se evidencia en el artículo segundo de la Resolución analizada, que se explicará a continuación.

SEGUNDA MEDIDA: ARTÍCULOS SEGUNDO Y TERCERO

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020	Resolución 6014 del 9 de julio de 2020
«Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. <u>Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social</u>	«ARTÍCULO SEGUNDO. En las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio que son de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, salvo en los

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

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

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

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

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

casos de los que trata el artículo 3o de la presente Resolución, **la revisión de los expedientes se hará a través de medios electrónicos.**

Para efectos de lo descrito, las partes o intervinientes solicitarán copia de las piezas documentales insertas en el expediente que deseen revisar. Dicha solicitud deberá ser remitida al correo electrónico atencioncliente@crcom.gov.co y en la misma se expondrán los datos de la parte o interviniente que hace la solicitud y la información exacta que quiere que sea remitida. Si resultare procedente la solicitud, la CRC remitirá copia digital de las piezas solicitadas que se encuentren en el expediente dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la solicitud al correo electrónico desde el cual se hizo la petición.

PARÁGRAFO PRIMERO. De manera excepcional, cuando las circunstancias lo ameriten, se podrá realizar la revisión del expediente de manera presencial. Cuando la parte o interviniente solicite la revisión física del expediente, deberá justificar la necesidad de tal revisión. En este caso, la CRC analizará si la solicitud es procedente o no he informará al interesado dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la realización de la solicitud. **De no considerar procedente la solicitud, en todo caso se enviará copia digital de las piezas solicitadas.**

También se podrá llevar a cabo la revisión del expediente de forma presencial, cuando la CRC lo considere necesario por tratarse de documentos que no se encuentran digitalizados

PARÁGRAFO SEGUNDO. En caso de que se solicite el envío de información cuyo acceso, en virtud de lo establecido en la Ley, se encuentre restringido, la Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá negar su acceso en los términos de la Ley 1712 de 2014. Sin embargo,

necesarias para la prestación del servicio presencial.»

cuando de conformidad con lo establecido en la Ley resulte procedente que alguna de las partes o intervinientes acceda a información que no tenga el carácter de pública, la CRC podrá determinar que la información sea revisada de manera presencial o la enviará por medios electrónicos garantizando que su acceso sea restringido.

ARTÍCULO TERCERO. En el caso de la revisión de información que se encuentra almacenada en CD, USB o discos duros, la revisión deberá hacerse de manera presencial.

En este evento, se agendarán citas por solicitud de las partes o intervinientes, para que estas pueden revisar los mismos de manera presencial. Para ello, la parte o interviniente que esté interesada en la revisión del expediente remitirá un correo electrónico a la dirección atencioncliente@crcom.gov.co en el que solicitará el agendamiento de la cita.

En dicho correo, se deberá indicar el nombre de la persona que revisará el expediente, con su respectiva autorización, su número de documento de identidad, teléfono de contacto y correo electrónico. Una vez solicitada la cita, a más tardar al día hábil siguiente, la Comisión de Regulación de Comunicaciones remitirá un correo al solicitante, en el cual indicará la fecha y hora en la que se podrá revisar el expediente en instalaciones de la CRC. La cita será agendada para llevarse a cabo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, contados a partir del envío del correo electrónico por parte de la CRC, con el fin de realizarse la respectiva revisión.

PARÁGRAFO. La parte o interviniente interesada en la revisión del expediente se encargará de que la persona que realice la revisión cumpla con los protocolos de bioseguridad que serán expedidos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Por su

	parte, el servidor de la Comisión de Regulación de Comunicaciones que atienda la visita de revisión del expediente también deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad que expida esta Entidad.»
--	--

113.2. En razón al levantamiento de términos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, la CRC dispuso en los artículos segundo y tercero del acto objeto de control, que la revisión de los expedientes se realizaría a través de medios electrónicos, sin embargo, en los casos que fuere imposible hacerlo de esa manera se estudiaría la autorización para que fuere presencial.

113.3. En ese orden de ideas, dicha medida es congruente con el artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020 en la medida que exhortó a las autoridades para que velaran por la continuación de los servicios a su cargo utilizando las tecnologías de la información y comunicaciones. La justificación de la necesidad de la revisión presencial del expediente es razonable, y se acompasa con el derecho al debido proceso, lo que se puede armonizar con algunas disposiciones que regulan esos procedimientos disciplinarios.

113.4. Asimismo, se tiene que es proporcional puesto que estableció un protocolo para la revisión de los expedientes de las actuaciones sancionatorias a cargo de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales y de los archivos que reposan en USB, CD y discos duros, circunstancias en las que el solicitante, de requerir los documentos de forma presencial, deberá cumplir con todos los protocolos de bioseguridad necesarios que permitan la protección de la vida y salud tanto de los servidores públicos como los interesados en los procesos en el contexto de la crisis generada por la pandemia del COVID-19.

TERCERA MEDIDA: ARTÍCULO CUARTO.

Decreto 491 del 28 de marzo de 2020	Resolución 6014 del 9 de julio de 2020
<p>«Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.</p> <p>En relación con las actuaciones</p>	<p>«ARTÍCULO CUARTO. La radicación de documentos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio de competencia de la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales se llevará a cabo por medios electrónicos, a través de los canales de comunicación dispuestos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p>ARTÍCULO QUINTO. Mientras esté vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación y comunicación de los actos administrativos que profiera la Sesión</p>

administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.»

de Comisión de Contenidos Audiovisuales se **realizará siguiendo el procedimiento descrito en el artículo 4o del Decreto 491 de 2020.»**

113.5. Por último, en lo relacionado con la radicación de documentos en las actuaciones administrativas y la notificación y comunicación de los actos administrativos a través de medios electrónicos, la Sala de Decisión advierte que las medidas adoptadas en los artículos tercero y cuarto de la Resolución objeto de estudio son conexas al artículo 3 del Decreto 491 de 2020, en el que, de forma expresa y clara, se indica que este tipo de actuaciones se realizarán a través de medios electrónicos.

113.6. Estas medidas son proporcionales en el sentido que una de las formas de garantizar el debido proceso en las actuaciones administrativas durante el Estado de Emergencia Sanitaria es la notificación electrónica y la radicación de

documentos por medios tecnológicos, por cuanto permiten ejercer los derechos de defensa y de contradicción del administrado, los cuales son inherentes y adquieren mayor relevancia en el proceso administrativo de naturaleza sancionatorio, quien podrá presentar, por el mismo medio, las solicitudes que considere pertinentes y los recursos o las acciones necesarias para proteger sus intereses.

113.7. De acuerdo con lo expuesto, una vez estudiadas cada una de las medidas adoptadas en el acto objeto de control, es evidente que, en términos generales la Resolución No. 6014 de 2020, en tanto permite la revisión de los expedientes a través de los medios electrónicos, está en armonía con el distanciamiento social y el aislamiento como principal recomendación de la Organización Mundial de la Salud como medida no farmacológica para evitar, contener y mitigar el contagio del COVID-19.

113.8. La Sala de Decisión considera que estas persiguen un propósito constitucionalmente legítimo -la continuidad en la prestación del servicio garantizando los derechos a la vida y salud de los servidores públicos y los ciudadanos- y son necesarias y adecuadas para alcanzarlo, o por lo menos, para buscar su obtención, sin que conlleven la trasgresión de alguna de las garantías convencionales.

114. En efecto, el acto objeto de control de legalidad determinó la necesidad de reanudar los términos de las actuaciones administrativas sancionatorias, y a la vez garantizar la revisión de los expedientes de manera virtual, y excepcionalmente, cuando las especiales circunstancias lo determinen, en forma presencial, caso en el cual, deberán emplearse los protocolos de bioseguridad que permitan mitigar el riesgo de contagio del coronavirus, sin afectar la prestación del servicio.

115. Para la Sala, los objetivos establecidos en la Resolución 6014 del 9 de julio de 2020 constituyen un fin constitucionalmente legítimo, en tanto tienen por objeto materializar los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, en la función administrativa a cargo de la CRC, sin perder de vista los riesgos para la salud de servidores y usuarios. Es decir, a través del acto objeto de control se pretendió asegurar el cumplimiento de las funciones asignadas a esa entidad, observar lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020 y garantizar los derechos de las personas que acuden a los procesos y actuaciones administrativas que se surten ante esa entidad, sin desconocer que en ocasiones algunas personas carecen de la posibilidad de acceso a la tecnología, que les permita realizar actuaciones en pro de sus derechos.

115.1. Por lo tanto, fijó una regla general, la de “virtualidad”, pero también ordenó que se realice simultáneamente la atención de manera presencial, para de esa forma garantizar que todos los ciudadanos pudieran acceder a la información necesaria para el ejercicio de sus derechos y garantías dentro del trámite de las actuaciones administrativas sancionatorias, atendiendo el aislamiento social como principal recomendación de la Organización Mundial de la Salud.

115.2. Las medidas adoptadas responden a la necesidad de continuar el trámite de las actuaciones administrativas sancionatorias pero sin descuidar el ejercicio de los derechos al debido proceso de los implicados, para tal efecto, dada la complejidad de la digitalización de los archivos, dispuso los pasos a seguir y los protocolos de seguridad para la revisión de los expedientes, la radicación de documentos y la notificación y comunicación de los actos administrativos, buscando garantizar el acceso oportuno a la información en igualdad de

oportunidades para todos los interesados, tanto por medios electrónicos, como de manera presencial.

116. En igual sentido, **las medidas analizadas cumplen con el principio de necesidad contemplado en el art. 4.1 de la CADH y 11 de la LEEE²⁸**, y se justifican en tanto sirven para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Ello en primer lugar, porque cumplen con la **necesidad fáctica**, esto es, se sustentan en los hechos económicos y sociales que afronta Colombia como consecuencia de la emergencia sanitaria internacional, y en segundo término, porque desde el punto de vista de la **necesidad jurídica**, se encuentra fundamentada en los artículos 2, 3, 4 y 6 del Decreto 491 de 2020, que priorizan el interés general, permiten la atención presencial y virtual, y la adopción de medidas para la garantía de un servicio eficiente, consagran la notificación electrónica de los actos administrativos y la potestad de levantar la suspensión de términos en las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio.

117. La Sala destaca igualmente, en lo que concierne al **principio de intangibilidad de los derechos**, que las medidas dispuestas en el acto objeto de control, no limitan, afectan o mucho menos suspenden los derechos y libertades intangibles que protege el derecho internacional de los derechos humanos, y el derecho interno, ni irradian un efecto que impacte de manera negativa el núcleo esencial de los demás derechos cuyo disfrute puede ser limitado o restringido en situaciones de emergencia como la que hoy afecta no solo al país sino al mundo entero.

118. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Especial de Decisión núm. 9 concluye que la Resolución 6014 del 9 de julio de 2020, se ajusta a la legalidad debido a que: i) cumple con los requisitos formales y materiales del control inmediato de legalidad, ii) respeta los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad, y iii) se adecúa a la finalidad, necesidad y guarda proporcionalidad con las normas superiores que directamente le sirven de fundamento.

119. Lo anterior no obsta para que respecto del señalado acto administrativo se ejerzan los medios de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, toda vez que como se indicó en párrafos anteriores, esta providencia hace tránsito a cosa juzgada relativa.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA :

PRIMERO.- DECLARAR que la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, «por la cual **se levanta la suspensión de términos** de las actuaciones administrativas sancionatorias tramitadas ante la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se establecen el procedimiento y los protocolos para la revisión de los expedientes y se dictan otras disposiciones» objeto del presente control inmediato de legalidad, se encuentra ajustada a las disposiciones

²⁸ Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

constitucionales, convencionales y legales que le sirven de fundamento, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO.- ADVERTIR a la ciudadanía en general que la presente decisión no enerva la posibilidad de que la Resolución No. 6014 del 9 de julio de 2020 proferida por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, pueda ser demandada en ejercicio del medio de control de simple nulidad con fundamento en otros argumentos distintos a los que fueron analizados en esta providencia, dados los efectos de cosa juzgada relativa.

TERCERO: En firme esta decisión, archívese el expediente, previas las anotaciones en el programa "SAMAI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial Decisión núm. 9 del Consejo de Estado, en sesión de la fecha.

Firmado Electrónicamente
GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
BASTO

Firmado Electrónicamente
STELLA JEANNETTE CARVAJAL

Firmado Electrónicamente
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
PARRA

Firmado Electrónicamente
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ

Firmado Electrónicamente
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Nota: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.