



Tribunal Administrativo de Boyacá
Despacho No. 5
Magistrada: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, junio veinticinco (25) dos mil veinte (2020)

Decreto 019 de 23 de marzo de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Pisba**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00234-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

I.1. Trámite:

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

Por ello, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria, a efectos de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Pisba** remitió el **Decreto No. 019 de 23 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

I.2. Auto que avoca conocimiento:

Mediante auto proferido el 16 de abril de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 019 de 23 de marzo de 2020** expedido por el **alcalde del Municipio de Pisba** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los

antecedentes administrativos de dicho acto administrativo, en especial el concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del riesgo y desastres.

I.3. Intervenciones:

I.3.1. Alcalde del Municipio de Pisba:

En cumplimiento de lo ordenado por auto de 16 de abril de 2020, el alcalde del municipio de Pisba remitió mediante correo electrónico acta No. 004 de 18 de marzo de 2020, en donde se consigna el desarrollo de la Sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Prevención de Desastres de esa localidad, que contiene los antecedentes en que se fundó el burgomaestre para expedir el acto administrativo objeto de control.

I.3.2. Ciudadanía:

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

I.4. Concepto del Ministerio Público:

El señor Procurador 45 delegado ante este Tribunal, opina que el acto administrativo bajo examen debe declararse ajustado a la normatividad.

Al descender al caso concreto, señaló que el acto objeto de análisis, previo a la declaratoria de calamidad se contó con el concepto favorable del Consejo de Gestión del Riesgo, y sostuvo que el Decreto se ajustó a las previsiones normativas, por lo tanto, solicitó declararlo ajustado a la legalidad.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 019 de 23 de marzo de 2020 “POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE PISBA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” expedido por el alcalde del Municipio de Pisba.

II.1. Del control inmediato de legalidad:

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:

*“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual **la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.***

Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.

A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza*

del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)¹ y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos².” (Negrilla del original)

II.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

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

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

² En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

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

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020** “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.

Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, 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.

(...)

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de 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.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”

Mediante el D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el 23 de marzo de 2020, antes de su expedición.

II.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado³, lo siguiente:

“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁴, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

*“[...] **ARTICULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁴ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

35. De la normativa transcrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. **Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.*
- ii. **Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca*

impedir la aplicación de normas ilegales”⁵ y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”⁶. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción. Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

*En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos:** i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo. Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.

II.4. De la improcedencia del medio de control cuando el acto analizado no es dictado como desarrollo del Decreto Legislativo del EESE.

Atendiendo las anteriores características, las diferentes Salas Especiales que se conformaron al interior del Consejo de Estado han emitido pronunciamientos sobre el alcance del control automático de legalidad en relación con los actos dictados en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la propagación del Coronavirus – COVID-19, en relación con el requisito relacionado con que el acto sea dictado en desarrollo del(os) Decreto(s) Legislativo(s), que declaran el estado de excepción, en auto de 16 de junio de 2020⁷ (C.P. Doctor Oswaldo Giraldo López), se señaló que solamente se suple ese requisito cuando el acto administrativo, constituye la aplicación de normas que desarrollen el Decreto Legislativo, pues el control no comprende los desarrollos inmediatos del mismo, a saber esa providencia sobre este tópico, indicó:

“De acuerdo con lo anterior, es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁸, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.”

Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.

(...)

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos

⁷ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 18 Especial de Decisión. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto de 16 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02522-00(CA)A. Actor: Fiscalía General de la Nación. Demandado: Circular 0024 del 29 de mayo de 2020. Asunto: Se califica la Circular nro. 0024 de 29 de mayo de 2020, por la cual se amplía la vigencia de los lineamientos para el manejo de la correspondencia de la Fiscalía General de la Nación, por razón del COVID – 19.

⁸ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional. -Negrilla de la Sala-

En otro contexto, el Alto Tribunal ha analizado un posible escenario, en que se denota la improcedencia, cuando el acto administrativo remitido para control inmediato de legalidad no contenga en sus motivaciones referencia alguna al Decreto que declaró el EESE o sus desarrollos, a saber, en auto de 17 de abril de 2020⁹ (C.P. Doctora Martha Nubia Velásquez Rico), consideró:

“El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, (...).

Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción.” -Negrilla fuera del texto-

Otro escenario se presenta cuando, aun invocándose el Decreto Legislativo y Decretos que lo desarrollan, el acto administrativo se limita a adoptar tales disposiciones sin ningún desarrollo de las mismas, a saber, en auto de 11 de junio de 2020¹⁰ (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), señaló sobre el particular lo siguiente:

“Sin embargo, teniendo en cuenta algunos de los argumentos de la recurrente y en atención al deber de los jueces de la República de evitar fallos inhibitorios, el Despacho considera relevante incluir en el estudio de admisibilidad no sólo que el respectivo acto invoque decretos legislativos sino que además, efectivamente los desarrolle¹¹.

(...)

Revisada la Circular Externa 006 se encuentra que no desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020, puesto que no toma decisiones nuevas o complementarias a las antes mencionadas, sino que se limita a informarle a los usuarios y a la comunidad en general, que en dicha Corporación se

⁹ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Veinticinco. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Auto de 17 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02327-00. Actor: Ministerio de Salud y Protección Social. Demandado: Resolución 000676 del 24 de abril DE 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA).

¹⁰ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01398-00. Actor: Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB. Demandado: Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

¹¹ Tesis desarrollada, entre otras, en la providencia del 2 de junio de 2020 dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-1012-00.

adoptaron las medidas establecidas en el decreto legislativo,(...).

*Por lo tanto, es claro que la Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, **no desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que no hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de ella.**” - Resaltado por fuera del original-.*

Además, también se predica la improcedencia del medio de control cuando el acto administrativo constituye una aplicación de una facultad ordinaria de la autoridad administrativa y, por lo tanto, no constituye un desarrollo del Decreto Legislativo, aunque se funde en éste o sus desarrollos, así lo manifestó el Máximo Tribunal de lo Contencioso en auto de 11 de junio de 2020¹² (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), sostuvo¹³:

“En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina, desarrolla o no decretos legislativos.

Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID – 19, entre las cuales se incluyó la suspensión de términos en actuaciones administrativas.

*No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surten al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias consagradas en el Acuerdo 010 del 4 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de 1993¹⁴.
(...)*

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00. Actor: Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Resolución 132 del 12 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

¹³ En el mismo, sentido, se puede consultar las aclaraciones de voto de la sentencia de 19 de mayo de 2020, emitida dentro del Control Inmediato de Legalidad radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA) Actor: Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá. Demandado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020.

¹⁴ Ley 99 de 1993. Artículo 29. Funciones del director general. “Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde: 1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal...”

Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Pisba
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00234-00

Es decir, la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria.

En conclusión, resulta **improcedente** adelantar el control de legalidad de manera inmediata, cuando el acto administrativo no constituya un desarrollo del Decreto Legislativo, en tanto, (i) cuando se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el EESE, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo, (ii) cuando no invoca en sus motivaciones el Decreto de Estado de Excepción y sus desarrollos, aunque haya coincidencia fáctica, (iii) cuando aun invocando el Decreto de declaratoria del estado de excepción o decretos que los desarrolle, se limita a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular; y (iv) cuando se trate de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

Bajo esos derroteros pasa la Sala a estudiar si el presente medio de control es procedente, atendiendo el contenido del Decreto respectivo enviado a esta Corporación para tal fin.

II.5. Del acto administrativo objeto de control:

En el Decreto No. 019 de 23 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Pisba decretó:

“ARTICULO PRIMERO: Declarar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Pisba, conforme a la parte motiva de este Decreto, para adelantar las acciones preparatorias para la respuesta y recuperación frente al brote de COVID-19 hasta por (06) meses.

Parágrafo: Conforme al artículo 64 de la ley 1523 de 2012, el Alcalde Municipal, cumplido el término de los seis (06) meses, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará por el mismo término la situación de calamidad, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTICULO SEGUNDO: Del Plan de Acción Específico- Conforme determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres en conjunto con la Secretaría de la Planeación Municipal y la ESE Nuestra Señora del Rosario de Pisba, elaborarán el Plan de Acción específico para la respuesta y recuperación que permita la mitigación de los efectos adversos ocasionados por el brote de COVID-19 en Colombia, el cual será de obligatorio cumplimiento para las autoridades Públicas o privadas que deba contribuir a su ejecución, en los términos señalados en el presente decreto y sus modificaciones posteriores.

Parágrafo Primero: Dando alcance a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1523 de 2012, las acciones ejecutadas en el marco de la declaratoria de calamidad se informarán al despacho del señor Alcalde y al Consejo de Gestión del Riesgo, por parte de las entidades públicas y privadas que participen en su ejecución, de manera periódica reportando dichas

actividades cada mes a partir de la declaratoria, quienes deben adjuntar los soportes documentales respectivos.

Parágrafo Segundo: Para la elaboración del Plan de Acción Específico, se tendrán en cuenta la integración de acciones requeridas para la atención de las diferentes fases de la emergencia de salud pública de manera efectiva.

ARTICULO TERCERO: La administración municipal adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de Calamidad Pública Decretada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes y de acuerdo al decreto Nacional 420 de fecha 18 de marzo de 2020 al Ministerio del Interior.

Parágrafo Primero: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden Internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.

Parágrafo Segundo: La Secretaría de Hacienda del Municipio de Pisba deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de Calamidad Pública, contemplado en el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012.

ARTICULO CUARTO: Dar aplicación al régimen normativo especial para las situaciones de desastres y Calamidad Pública, contemplado en el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012.

ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y por el término de seis (6) meses, prorrogable una vez evaluado el respectivo plan de Acción específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres.

ARTÍCULO SEXTO: La Administración Municipal de Pisba adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.

PARÁGRAFO 1: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.

PARÁGRAFO 2: La Alcaldía Municipal de Pisba deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.

ARTICULO SÉPTIMO: El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional para el Riesgo de Desastres, Secretaría de Salud departamental, así como a la Contraloría General de la República y a la Contraloría General de Boyacá para lo de su competencia.

ARTICULO OCTAVO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.”

Lo anterior, con fundamento en las normas y otras disposiciones que fueron citadas en la parte considerativa; estas son:

- a. Artículos 2º, 209 y 315 de la Constitución Política.
- b. Artículos 91¹⁵ y 93¹⁶ de la Ley 136 de 1994¹⁷.
- c. Numeral 44.3.5.¹⁸ del artículo 44 de la Ley 715 de 2001¹⁹.
- d. Artículos 1, 3, 6, 12, 14, 57, 58, 59 y 65 de la Ley 1523 de 2012²⁰.
- e. Artículo 2.8.8.1.4.3.²¹ del Decreto Único del Sector Salud 780 de 2016.
- f. Resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- g. Decreto Departamental No. 180 de 16 de marzo 2020 expedido por el Gobernador de Boyacá²².
- h. Decretos Nacionales No. 417 de 17 de marzo de 2020²³ y 418 de 18 de marzo de 2020²⁴, expedidos por el Presidente de la República.

Adicionalmente, se consideró in extenso:

¹⁵ ARTÍCULO 91.- Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, **la ley**, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

¹⁶ ARTÍCULO 93.- Actos del alcalde. El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.

¹⁷ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

¹⁸ “... Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianátos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscina estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros”

¹⁹ “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

²⁰ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

²¹ ARTÍCULO 2.8.8.1.4.3. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control: (...)

²² “POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

²³ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

²⁴ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

“Que, en el mes de diciembre de 2019, la Organización Mundial de la Salud-OMS informó sobre la ocurrencia de casos de infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un brote de enfermedad por coronavirus (coronavirus disease 2019- COVID19 en Wuhan (China).

Que según lo indica la OMS, los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS).

Que la COVID-19 es una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto el nuevo virus como la enfermedad eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China), en diciembre de 2019.

Que de acuerdo a las investigaciones realizadas a la fecha por la OMS, se estima que: i) el periodo de incubación de la COVID-19 oscila entre 1 y 14 días. ii) en general se sitúa en torno a 5 días. iii) una persona puede contraer la COVID-19 por contacto con otra que esté infectada por el virus y iv) la enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de las gotículas procedentes de la nariz o la boca que salen despedidas cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotículas caen sobre los objetos y superficies que rodean a la persona, de modo que otras personas pueden contraer la COVID-19 si tocan estos objetos o las superficies y luego se tocan los ojos, la nariz o la boca. También pueden contagiarse si inhalan las gotículas que haya esparcido una persona con COVID-19 al toser o exhalar, por eso se recomienda mantenerse a más de 2 metros de distancia de una persona que se encuentre enferma.

Que el 30 de enero del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la emergencia en salud pública de importancia internacional.

Que actualmente conforme a los casos reportados por el brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la situación a nivel Mundial arroja 142.538 confirmado en 135 países y un saldo de 5.391 fallecidos.

Que a 13 de marzo de 2020, en la Región de la Américas se han notificado 2.051 casos de COVID-19 de 28 países y (4) territorios/regiones francesas, de ultramar y 43 personas fallecidas.

Que luego del anuncio de la Organización Mundial de la Salud de aumentar el nivel de riesgo en el mundo a muy alto y según los reportes de casos en la Región de las Américas, el Ministerio de Salud cambio el nivel de RIESGO ALTO EN COLOMBIA.

Que el 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus DECLARÓ LA PANDEMIA GLOBAL.

(...)

Que de acuerdo a lo informado por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, el día 23 de marzo de 2020, en Colombia se reportan doscientos setenta y siete (277) caso confirmados en la ciudad de Bogotá (114) y los

departamentos de: Cundinamarca (11), Antioquia (39), Valle del Cauca (31), Bolívar (16), Atlántico (7), Norte de Santander (8), Santander (4), Caldas (6), Risaralda (13), Quindío (6), Huila (10), Tolima (4), Meta (1), Magdalena (2), Cauca (2), Cesar (1), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1).

Que en Colombia a la fecha ya se registran dos casos de deceso producto de esta mortal enfermedad.

Que aun cuando se han adoptado las acciones nacionales requeridas para hacerle frente a esta situación de salud pública, se requiere fortalecer las mismas con el fin de prevenir un contagio generalizado y mitigar los efectos del COVID-19 en el momento que se detecte un caso en el Municipio.

Que el Municipio de Pisba no cuenta con un Centro de Salud en condiciones óptimas que permita la toma de muestras para diagnóstico del COVID-19, al estar alejado de las ciudades y los centros de salud de mayor complejidad, aunado a esto el estado precario de la única vía de acceso, por tal razón se requiere tomar medidas de prevención y contención inmediatas, motivado por el flujo de personas que ingresaron al Municipio en días anteriores, provenientes de lugares donde se presentaron casos confirmados, y ante la imposibilidad para practicar el examen diagnóstico del COVID-19 nos queda tomar medidas efectivas de prevención.

Que conforme a las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud, nos enfrentamos a una emergencia en salud pública de nivel internacional (pandemia), y ante el riesgo existente por COVID-19, en virtud de lo dispuesto en la ley 1523 de 2012 y atendiendo el concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se considera necesario tomar las medidas urgentes a fin de enfrentar la inminente materialización del riesgo en Jurisdicción del Municipio y en este sentido, prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la alteración grave de las condiciones normales de la vida de la población que se encuentra en el territorio.” (Resaltado fuera del texto original)

Como se observa, el Decreto bajo análisis no supera las previsiones señaladas por el Consejo de Estado, para que sea procedente el control inmediato de legalidad, en tanto, no se encuentra fundamentado en el Decreto de declaratoria del Estado de Excepción, o decretos que lo desarrollen, pues si bien hace alusión a los Decretos 417 y 418 de 2020, lo cierto es que las determinaciones allí contenidas, no guardan relación directa con lo decidido en esos decretos por el Gobierno Nacional, sino que se trata, de la concreción de una facultad legal propia de la autoridad administrativa, quien posee poderes para declarar la situación de calamidad pública.

En efecto, las determinaciones contenidas en el Decreto bajo estudio, se adoptan con fundamento en normas preexistentes, como la Ley 1523 de 2012, entre otras, que prevé que es facultad de los alcaldes declarar la calamidad pública, cuando se evidencie los supuestos previstos en esa normatividad, lo que permite afirmar que se trata de una facultad propia de la autoridad administrativa.

*Medio de Control: Control inmediato de legalidad
Autoridad: Municipio de Pisba
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00234-00*

Por lo anterior, la Sala concluye que resulta improcedente efectuar el control inmediato de legalidad respecto de ese acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

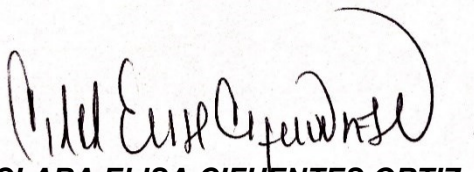
FALLA

Primero. Declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 019 de 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Pisba, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: Municipio de Pisba

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00234-00



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 019 de 23 de marzo de 2020

Autoridad: Municipio de Pisba

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00234-00