



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, julio tres (3) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Ciénega**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00

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 adelante **EEESE**, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

En virtud de lo anterior, 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 y las que en el futuro se decretaran, 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 Ciénega** remitió el **Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

I.2. Auto que avoca conocimiento:

Mediante auto proferido el **29 de abril de 2020**, el Despacho No. 5 de esta Corporación resolvió, entre otras cosas, **(i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Ciénega y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se remitieran con destino al proceso de la referencia los antecedentes administrativos de dicho acto.**

I.3. Intervenciones:

I.3.1. Alcalde del Municipio de Ciénega¹:

En atención al requerimiento efectuado en el numeral tercero del auto de 29 de abril de 2020, el mandatario local rindió informe en el que dijo “exponer los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de dicho acto administrativo”.

En esa línea, reseñó: i) los artículos 113 y 209 de la Constitución Política, ii) los artículos 1 – parágrafo y 12 de la Ley 1523 de 2012², iii) la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social³, iv) los Decretos Nacionales 418⁴ y 420⁵ de 2020, v) los Decretos Departamentales 192⁶ y 196⁷ de 2020 y, vi) los Decretos Municipales 039, 041 y 043 de 2020; para precisar que:

“(…) Conforme a lo anterior, como primera autoridad del municipio, debo atender las recomendaciones tanto del Gobierno Nacional como

¹ **Archivo No. 11** del expediente electrónico.

² “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”.

³ “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

⁴ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

⁵ “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

⁶ “POR EL CUAL SE ORDENA UN SIMULACRO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO EN EL MARCO DE LAS MEDIDAS ESPECIALES DE CONTENCIÓN DEL COVID-19 EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

⁷ “POR EL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL ARTICULO PRIMERO DEL DECRETO 192 DE 19 DE MARZO DE 2020, EXTENDIENDO SUS EFECTOS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

del Departamental, teniendo como deber y obligación legal, dirigir la acción administrativa, garantizando la protección de los derechos de los habitantes del municipio, por tal razón se expidió el decreto 044 de fecha 23 de marzo de 2020 (...)”

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 Público⁸:

El Procurador 46 Judicial II delegado ante este Tribunal, solicitó declarar ajustado a derecho el acto administrativo objeto de estudio. Para tal fin, luego de referirse de manera sucinta al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad; aseguró que para el momento en que se expidió el Decreto Municipal No. 044 de 23 de marzo hogaño, no se encontraba vigente el D.L. 491 de 2020⁹, que viabilizó la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales surtidas en sede administrativa. De allí, que mal podría servirle de fundamento legal.

No obstante, que las ordenes allí dispuestas resultan ajustadas a la legalidad, en tanto: i) impiden el desplazamiento de los usuarios a la alcaldía municipal con el fin de evitar aglomeraciones que den lugar a contagios y aumenten el pico de incidencia de la pandemia y, ii) disuaden a los servidores municipales de asistir a sus lugares de trabajo para desarrollar funciones que no resulten estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

⁸ *Archivo No. 13 del expediente electrónico.*

⁹ *“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”.*

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES, QUE SE ADELANTAN EN LA SECRETARÍA DE HACIENDA E INSPECCIÓN DE POLICÍA Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA” expedido por el alcalde del Municipio de Ciénega.

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 (...)” – Negrilla fuera de texto –.

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)¹⁰ 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 legislativos.” - Negrilla del texto original -.*

¹⁰ 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.

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.

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 (...)” – Negrilla fuera del texto original –.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el mencionado decreto, tal como se informa la página de noticias de esa Corporación, con fundamento en 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 (...)”

Ahora, es del caso precisar que mediante el **D. L. No. 637 de 06 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el EEESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Sin embargo, esta Sala no se detendrá sobre dicha norma, en tanto, la disposición que se analiza fue expedida el **23 de marzo de 2020**, esto es, 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 Estado¹¹, lo siguiente:

“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹², 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*

¹¹ 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.

¹² Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las 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”¹³ 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) (...)”¹⁴. 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.

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

¹⁴ 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.

*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.*

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. Así, en auto de 16 de junio de 2020¹⁵ (C.P. Doctor Oswaldo Giraldo López), se señaló que solamente se sule ese requisito cuando el acto administrativo, constituye la aplicación de normas que desarrollen el Decreto

¹⁵ **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.

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 Administrativo¹⁶, **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 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 2020¹⁷ (C.P. Doctora Martha Nubia Velásquez Rico), consideró:

*“(…) El Despecho 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 (…)**.*

¹⁶ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

¹⁷ **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).

*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 los 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 2020¹⁸ (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 desarrolle***¹⁹.

(...)

*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 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 (...)**” -Negrilla fuera de texto-.*

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

¹⁸ **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.

¹⁹ Tesis desarrollada, entre otras, en la providencia del 2 de junio de 2020 dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-1012-00.

Máximo Tribunal de lo Contencioso en auto de 11 de junio de 2020²⁰ (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), en los siguientes términos²¹:

“(...) 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 1993²².

(...)

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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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...”

En conclusión, resulta **improcedente** adelantar el control de legalidad de manera inmediata, cuando el acto administrativo no constituya un desarrollo del Decreto Legislativo, cuando: **(i)** se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el EESE, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo, **(ii)** no invoque en sus motivaciones el Decreto de Estado de Excepción y sus desarrollos, aunque haya coincidencia fáctica, **(iii)** aun invocando el Decreto de declaratoria del estado de excepción o decretos que los desarrolle, se limite a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular; y **(iv)** 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. 044 de 23 de marzo de 2020**, el Alcalde Municipal de Ciénega decretó:

*“(...) **ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER** los términos procesales de las actuaciones adelantadas en la Secretaría de Hacienda, en lo tocante con el cobro coactivo, por pago de impuesto predial y las relacionadas con las multas por el no pago de las medidas correctivas previstas en la ley 1801 de 2016 de (Sic), desde el día 24 de marzo hasta el 13 de abril del año 2020.*

***ARTÍCULO SEGUNDO. SUSPENDER** los términos procesales de las actuaciones adelantadas en la Inspección de Policía, en lo inherente con los comportamientos contrarios a la convivencia previstas en la ley 1801 de 2016 de 216 (Sic), desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril del año 2020.*

***ARTÍCULO TERCERO.** Mantener las demás medidas adoptadas en el decreto No. 041 del 19 de marzo de 2020 y 043 de fecha 23 de marzo de 2020.*

***ARTÍCULO CUARTO.** El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición.*

(...)” – Negrilla del texto original –.

Lo anterior, con fundamento en las normas que fueron invocadas; a saber:

- a. Artículo 113 de la Constitución Política.
- b. Ley 136 de 1994²³.
- c. Ley 1551 de 2012²⁴.
- d. Ley 1801 de 2016²⁵.

Adicionalmente, consideró:

“(…) Que el alcalde municipal de Ciénega mediante decreto 041 del 19 de marzo del hogano (Sic) adoptó medidas por medidas de salubridad pública y fuerza mayor, por haberse visto afectado el país con casos de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la Salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial.

Que, con el fin de reforzar las medidas adoptadas, cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Nacional atendiendo al principio de colaboración armónica establecido en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando la salud de servidores y usuarios de la alcaldía municipal de Ciénega (Boyacá), considera necesario decretar la suspensión de términos (…)”

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.

Es así que, en la parte motiva del mismo, **no se hace alusión** a la expedición del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, lo que lleva a considerar que **no** fue expedido con fundamento en la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y por ende no hace parte de los actos a cuya legalidad se revisa en los términos de los artículos 136 y 151.14 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-.

²³ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²⁴ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²⁵ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

Contrario sensu, se evidencia que el acto administrativo invoca como fundamento el artículo 113 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y, la Ley 1801 de 2016; luego, se colige sin mayor esfuerzo, que las decisiones allí contenidas fueron adoptadas por el Alcalde Municipal de Ciénega en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad administrativa a nivel local, **preexistentes a las normas del estado de excepción**; pues la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas constituye 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 extraordinaria²⁶

Ahora, aunque por el curso de los acontecimientos actuales el contenido del Decreto podría resultar afín con el del D.L. 417 de 2020²⁷, lo cierto es que conforme se expuso líneas atrás, bajo ninguna circunstancia ello permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 6, Consejero Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, once (11) de junio de dos mil veinte (2020), Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00

²⁷ De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 417: “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” (subrayado fuera del texto).

Dentro de ese contexto, en los considerandos del mismo decreto, se indicó:

“(…)

“Medidas

“(…)

“Que con igual propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación del servicio público de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

“(…)

“Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento”.

Aún más, no pierde de vista la Sala que mediante el D.L. 491 de **28 de marzo de 2020**, se reglamentó la ampliación de términos en las actuaciones administrativas, sin embargo, lo cierto es que **para cuando se expidió la norma puesta a consideración del Tribunal** a efecto de llevar a cabo control inmediato de legalidad, no existía decreto legislativo que permitiera el desarrollo de función administrativa en desarrollo del mismo. Al efecto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 26 Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, en auto de 26 de junio de 2020 en el expediente Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: Nación-Ministerio del Interior Asunto: control inmediato de legalidad, fue aún más estricta en los alcances de este medio de control al precisar lo siguiente:

“...4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces...”

En esa línea, discurre la Sala que el **Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020**, ni invoca ni desarrolla el EESE, ut supra indicado, ni algún otro decreto legislativo expedido en desarrollo del mismo por lo cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 no configura uno de aquellos actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad.

Se concluye entonces, sin análisis adicional alguno, la improcedencia del medio de control de la referencia.

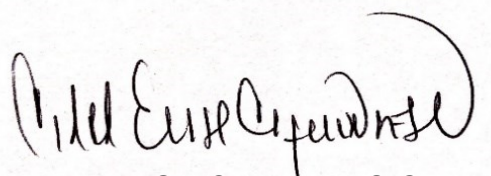
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

Primero. Declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Ciénega, 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 Ciénega***

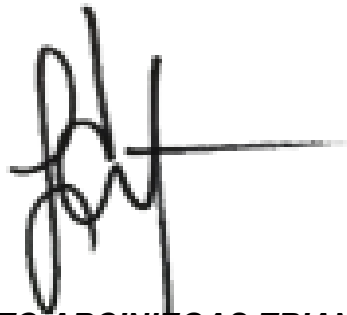
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020

Autoridad: **Municipio de Ciénega**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00