

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN: 150012333000202000499-00

REMITENTE: MUNICIPIO DE SATIVANORTE

DECRETO No. 036 DE 2020

I. ASUNTO A RESOLVER

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 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"*¹.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con

¹<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior².

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de ahorro y estabilización –FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.
- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías

² La Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: (i) los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); (ii) la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y (iii) la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- **Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**

- **Expedición de 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 de los**

servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.
- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a 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-.
- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.
- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.
- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.
- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.
- Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

2.2. De la garantía de atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y las medidas de protección a la salud de los servidores públicos que los prestan y del público en general, conforme al Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

En aras de flexibilizar la prestación de forma presencial de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones y de establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, con el fin de evitar el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin afectar la continuidad y efectividad del servicio, se expidió el Decreto Legislativo 491 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”*.

En este decreto se acogieron las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT, para proteger el trabajo en el sector público, implementando mecanismos que promuevan e intensifiquen el trabajo en casa, y adoptando medidas para que por razones de la emergencia no se terminen o suspendan las relaciones laborales o contractuales en el sector público.

Así mismo, indicó que se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, en virtud de lo cual estableció:

Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades.
Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto³ velarán por prestar los servicios

³ Artículo 1. Ámbito de aplicación. El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

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 necesarias para la prestación del servicio presencial.

2.3. Del Decreto 036 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Sativanorte.

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto 036 de 25 de marzo de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de Sativanorte "Por medio del cual se establece la modalidad aplicable a la jornada de trabajo de los empleados públicos en vigencia de las medidas de emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19".

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

i) De orden constitucional: Artículos 2, 49 y 315.

ii) De orden legal:

- Ley 136 de 1994.
- Ley 1551 de 2012.
- Ley 909 de 2004 - Numeral 2º del artículo 22.
- Decreto Ley 1042 de 1978.
- Ley 1801 de 2016 - Artículo 6.

iii) Decretos, resoluciones y circulares de orden nacional:

- Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.
- Circular 018 de 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

ARTÍCULO PRIMERO: *SUSPENDER la atención presencial al público en general en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Sativanorte del 25 de marzo de 2020 al 13 de abril de 2020.*

ARTÍCULO SEGUNDO: GARANTIZAR, *durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, la prestación de Servicios Públicos Esenciales en el Municipio de Sativanorte, a saber. 1. Inspección de Policía. 2. Comisaría de familia. 3. Unidad de Servicios Públicos.*

(Indicó los correos electrónicos, la línea telefónica y de WhatsApp para atención de estas dependencias y autorizó su ingreso a las instalaciones de la Alcaldía Municipal en los eventos en que sea absolutamente necesaria la intervención personalizada del funcionario e indicó seis medidas de seguridad que debe adoptar para su ingreso).

ARTÍCULO TERCERO: *AUTORIZAR el ingreso a las instalaciones de la Alcaldía Municipal, durante el periodo de cuarentena Nacional para la contención del COVID-19, a los Secretarios de Despacho cuando el Alcalde Municipal así lo requiera y solicite, con el fin de adoptar medidas para la eficaz y eficiente marcha de la Administración Municipal. Para lo cual se debe tener en cuenta las medidas de seguridad mencionadas en el artículo segundo de este acto.*

ARTÍCULO CUARTO: *AUTORIZAR el ingreso a las instalaciones de la Alcaldía Municipal, durante el periodo de cuarentena Nacional para la contención del COVID-19, a la Secretaria de Hacienda Municipal una vez por semana o cuando se requiera su presencia al Jefe de Cartera para efectuar los pagos que deben realizarse por medios electrónicos y determinar acciones presupuestales y financieras durante la cuarentena Nacional. Para lo cual se debe tener en cuenta las medidas de seguridad mencionadas en el artículo segundo de este acto.*

Parágrafo (..) (Enunció el correo electrónico y número de teléfono para solicitar las liquidaciones de impuesto predial e ica a ser remitidas por correo electrónico para efectuar pago).

ARTÍCULO QUINTO: AUTORIZAR, *durante el periodo de cuarentena Nacional para la contención del COVID-19, el teletrabajo para servidores públicos y contratistas de la Alcaldía Municipal de Sativanorte. Para tales efectos se adoptan las siguientes medidas: (...).*

ARTÍCULO SEXTO: NOMINA. *Se garantiza la liquidación y pago oportuno*

de la nómina a fin de que los empleados de la Entidad cuenten con el flujo de recursos para proveerse.

ARTÍCULO SEPTIMO: PAGO A CONTRATISTAS. Durante el periodo de cuarentena Nacional para la contención del COVID-19, la recepción de cuentas de los contratistas se hará en periodos pactados en los respectivos contratos, a través del correo electrónico institucional del respectivo Supervisor Contractual, quien procederá en un término prudencial a certificar o reusar(sic) las actividades. En el primer caso, mediante correo electrónico remitirá la cuenta respectiva a la Secretaria de Hacienda para que proceda a su pago. En el segundo caso, la devolverá al contratista para que se ajuste o se corrija según se requiera e iniciar nuevamente el trámite de pago.

ARTÍCULO OCTAVO: CONTROL DEL TELETRABAJO. La Secretaria General y De Gobierno quedará a cargo de adoptar e implementar las medias de control general del teletrabajo y de supervisar la adecuada prestación de servicios a cargo de la Entidad, habida cuenta de sus atribuciones de su jefe de personal.

ARTÍCULO NOVENO: SUSPENSION DE CONTRATOS. El Secretario de Planeación deberá gestionar y resolver la suspensión de los contratos de obra, consultoría e interventoría que se hallen en ejecución de la forma dispuesta por Colombia Compra Eficiente, durante el periodo de cuarentena Nacional para la contención del COVID-19.

ARTICULO DECIMO: Publicar en la cartelera y lugares visibles de las instalaciones del edificio Municipal la información de los canales de atención telefónica o electrónica que dispone la alcaldía de Sativanorte para la atención al público.

(Indicó los correos electrónicos, la línea telefónica y de WhatsApp para atención por parte de las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal).

ARTICULO DECIMO PRIMERO: Vigencia y derogatoria. El presente Decreto rige a partir de su publicación y estará vigente durante el periodo de la cuarentena Nacional para la contención del COVI-19, que inicialmente será desde el miércoles 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de la misma anualidad. Podrá prorrogarse según evolucione la situación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

2.4. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad se erige como el mecanismo jurídico previsto para "(...) *examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*"⁴.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

"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".

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibídem* , el control inmediato de legalidad, como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

A su vez, en cuanto a la competencia, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, corresponde en única instancia al tribunal del lugar donde se expidan.

2.5. Trámite del Medio de Control.- En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el Alcalde del municipio de Sativanorte remitió el Decreto 036 de 25 de marzo de 2020.

2.5.1. Auto avoca conocimiento.- Mediante auto notificado en el estado electrónico de fecha 22 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 036 de 25 de marzo

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Sativanorte; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

2.5.2. Intervenciones procesales. - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo no se pronunció.

De otro lado, el personero del municipio de Sativanorte no emitió concepto y tampoco se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

2.5.3 Concepto Ministerio Público. - Dentro del término otorgado para el efecto el Ministerio Público conceptuó solicitando que el Decreto 036 de 2020 se declare ajustado a derecho. Señaló que guarda relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica, teniendo en cuenta que las decisiones adoptadas hacen parte de disposiciones del Gobierno Nacional con la exclusiva finalidad de impedir la propagación del Covid-19, es así que las medidas establecidas en el decreto objeto de control de legalidad para procuran un "*(...) equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos (...)*", -como lo señala en su parte motiva el Decreto 417 de 2020.

Sostuvo, que decreto objeto de control de legalidad, no solo se fundamentó en normas de orden nacional y departamental que se han expedido con ocasión de la pandemia, sino que además se basó en las normas y principios que regulan la función pública y las instrucciones del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo y Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a su vez, dijo que resulta acorde y proporcional a la emergencia declarada, en tanto se tomaron medidas urgentes y decididas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Covid-19 y mitigar sus efectos.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala

Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

3.2. Problema jurídico.

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 036 de 25 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Sativanorte "*Por medio del cual se establece la modalidad aplicable a la jornada de trabajo de los empleados públicos en vigencia de las medidas de emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19*", y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

3.3. Tesis de la Sala Plena. El Decreto No. 036 de 25 de marzo de 2020 no cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. En efecto, el Decreto municipal 036 de 2020 se dedicó a suspender la atención presencial al público en general en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Sativanorte, garantizando la prestación de los servicios públicos esenciales a cargo del municipio, sin embargo, en su parte motiva no mencionó que las medidas adoptadas fueran desarrollo de un decreto legislativo expedido en marco del Estado de Excepción. Por tanto, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de CONEXIDAD que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

3.4. Caso Concreto.

Conforme a lo decantado, procederá la Sala Plena determinar la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 036 de 25 de marzo de 2020, en los siguientes términos:

En primer lugar, es pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar de que en el auto que avocó conocimiento del presente asunto se examinaron los factores formales de generalidad, temporalidad y conexidad del

acto administrativo en estudio, la Sala verificará, de manera exhaustiva este último factor, con el fin de determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, verificando que se haya proferido como desarrollo de uno o más decretos legislativos durante los Estados de Excepción y que cumpla los siguientes criterios adoptados por la Sala Plena con base en los pronunciamientos de las diferentes Salas Especiales conformadas al interior del Consejo de Estado⁵:

- (i) Que no se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo.
- (ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- (iii) Que a pesar de haber sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, no se haya limitado a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular.
- (iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

En ese sentido, se observa que el Decreto 036 de 25 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del municipio de Sativanorte, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1993⁶, y se encaminó a suspender la atención presencial al público en general en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, a garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales prestados por dependencias como la inspección de policía, la comisaria de familia y la unidad de servicios públicos, y autorizar la modalidad de teletrabajo para los servidores públicos y contratistas del municipio, con el propósito de proteger la salud de sus funcionarios y prevenir el contagio del virus pandémico Covid-19 en el territorio.

⁵ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

⁶ "**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."

De conformidad con lo mencionado en el Decreto, se expidió con fundamento en facultades constitucionales y legales, entre las cuales mencionó los artículos 2, 49 y 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la Ley 909 de 2004, el Decreto Ley 1042 de 1978, el Decreto 1083 de 2015, **el Decreto Nacional 457 de 2020**⁷ y la Circular 018 del Ministerio de Salud y Protección Social.

En la parte considerativa, indicó que es obligación constitucional del alcalde dirigir el accionar administrativo del municipio y es deber de los gobiernos adoptar medidas de orden público para garantizar la vida y la salud de los habitantes de sus territorios, ante el riesgo de contagio con el Covid-19. Mencionó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decreto 417 de 2020 con el fin de salvaguardar la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional, así como el Decreto 457 de 2020 por el cual se decretó la cuarentena nacional a partir del 24 de marzo de 2020 con el fin de desacelerar el contagio y colapso del sistema de salud. Señaló que al tenor del artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 dentro de las categorías de la convivencia se encuentran la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y a salud pública. Asimismo, sostuvo que mediante Circular Externa 018 de 2020, el Ministerio del trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la función pública impartieron directrices para minimizar los efectos negativos del Covid-19 en las entidades del sector público.

De esta manera, al revisar la parte motiva del decreto bajo análisis se tiene que no cumple los criterios exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, el acto sometido a control si bien hizo una somera alusión al Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no tuvo como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, por lo cual no hace parte de los actos cuya legalidad se revisa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en efecto, el Decreto municipal 036 de 2020 se encaminó a suspender la atención

⁷ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”. El Decreto 457 de 2020 no es un decreto legislativo, sino un decreto ordinario, expedido para impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en ejercicio de las funciones de la máxima autoridad de Policía administrativa (artículo 199 de la Ley 1801 de 2016) y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para los gobernadores y alcaldes que actúan como sus agentes en esta materia

presencial al público en general en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Sativanorte, garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales a cargo del municipio y autorizar la modalidad de teletrabajo para los servidores públicos y contratistas del municipio. Sin embargo, en su parte motiva no mencionó que las medidas adoptadas fueran desarrollo de un decreto legislativo expedido en marco del Estado de Excepción.

Conforme a lo mencionado, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 036 de 25 de marzo de 2020, dado que no cumple el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

IV. DECISIÓN

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 respecto del Decreto 036 de 25 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sativanorte *"Por medio del cual se establece la modalidad aplicable a la jornada de trabajo de los empleados públicos en vigencia de las medidas de emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19"*, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. - Ejecutoriada esta providencia, remítase copia de la misma a la contraloría general del departamento de Boyacá y a la alcaldía municipal de Sativanorte, seguidamente, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

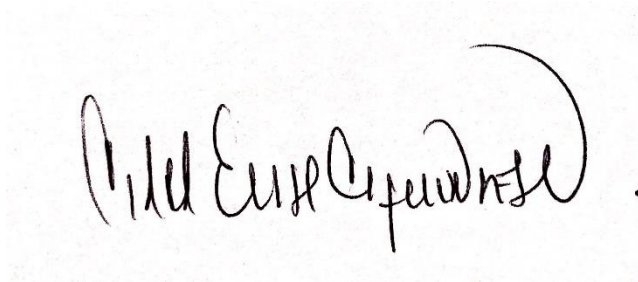
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

Ausente con Permiso

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters and a horizontal line extending to the right.

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 036 de 25 de marzo de 2020

Autoridad: Municipio de Sativanorte

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00499-00