

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**RADICACIÓN: 150012333000202000488-00**

**REMITENTE: MUNICIPIO DE NOBSA**

**DECRETO No. 032 de 27 de marzo de 2020, y Decreto modificatorio No. 036 de 17 de abril 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"*<sup>1</sup>.

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 el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente,

---

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

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 Superior<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup>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 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 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 460 de 22 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 públicas, 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 460 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 necesarios 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 Decreto<sup>3</sup> velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

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

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

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

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

**2.3. DEL DECRETO 460 DE 22 DE MARZO DE 2020 "por medio del cual se dictan medidas para la prestación del servicio a cargo de las comisarias de familia, dentro del Estado de Emergencia Social y Ecológica."**

Con el propósito limitar las posibilidades propagación del coronavirus COVID 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que prestan su servicio en las comisarías de familia, el Ministerio de Justicia del Derecho expidió el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020 a través del cual estableció mecanismos para flexibilizar la atención

---

<sup>3</sup>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.

personalizada a las y los usuarios de comisarías de familia y establecer mecanismos de atención mediante la utilización de medios tecnológicos, que permitan reducir la congregación personas en dependencias las comisarías de familia, sin que ello afecte la continuidad y efectividad de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo, ello en atención a que las Naciones Unidas para Igualdad de Género y el Empoderamiento las Mujeres- ONU Mujeres- recomendó garantizar la continuidad de servicios para atender las violencias contra las mujeres y poner a disposición todos los medios posibles para facilitar denuncia y solicitud de protección, en el marco la incorporación del enfoque en la respuesta a la generada por coronavirus COVID-19, pronunciándose el mismo sentido el Comité de Convención Interamericana para prevenir, Sancionar y Erradicar Violencia contra la Mujer mediante comunicado oficial de fecha 18 de marzo de 2020, al señalar que es necesario garantizar los intangibles a la vida y la integridad personal; a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas inhumanos o degradantes; el derecho a la protección de familia; los derechos los niños, las niñas y los adolescentes y de su protección por parte de su familia, la sociedad y del como los mecanismos judiciales indispensables para protección de esos derechos.

### **Con fundamento en lo anterior, Decretó:**

**Artículo 1.** *Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

*Para el efecto deberán:*

- a.** *Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.*
- b.** *Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.*
- c.** *Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica*

*permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.*

*d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.*

*e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.*

*f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*

*g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.*

*h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance.*

*(....)*

***Parágrafo.** Es deber los comisarios familia informar de manera inmediata a la Secretaría de Salud o Dirección Territorial Salud, sobre cualquier caso en el que pueda existir sospecha contagio de coronavirus COVI 9, trátese personal vinculado a comisaría familia o personas usuarias acuden a ella.*

*(.....)"*

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

El Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 estableció la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social por la pandemia causadas por el Coronavirus- COVID 19, en los siguientes términos:

**"Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.**

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



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

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

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

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

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

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

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

## **2.5. Del Decreto 032 de 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nobsa.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto No. 032 de 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nobsa "*por el cual se adoptan medidas transitorias de atención al público en la alcaldía municipal de Nobsa como una medida preventiva de contención y mitigación del riesgo del coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones*".

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

**i) De orden constitucional:** Artículo 2.

**ii) De orden legal:**

- Ley 1751 de 2015. Artículo 10

**iii) Decretos y circulares de orden nacional:**

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020

- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020

- Decreto 460 de 2020
- Circular Externa 018 de 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de trabajo, el Ministerio de Salud y de Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

**iv) Acuerdos y Decretos municipales**

- Decreto 30 de 25 de marzo de 2020

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

**"ARTICULO PRIMERO: RESTRINGIR** temporalmente la atención al público de manera presencial en el nivel central de la Alcaldía Municipal de Nobsa, durante el periodo comprendido entre el veintiséis (26) de marzo hasta el día trece (13) de abril de 2020, de acuerdo con la parte motiva del presente Decreto.

**ARTICULO SEGUNDO: HABILITAR** durante el periodo de aislamiento preventivo social, la atención al público a través de líneas telefónicas fijas y celulares, Y de los medios virtuales: correos electrónicos: zoom, Skype, drive, correo electrónico u otro medio, durante la jornada habitual, de acuerdo a la tabla de contactos.

**Parágrafo:** los servidores públicos deberán encontrarse disponibles para casos que se requiera. Para tal efecto, la comunidad podrá comunicarse con los siguientes contactos  
(.....)

**ARTICULO TERCERO: ORDENAR** la Prestación ininterrumpida del servicio de la comisaría de familia, garantizando la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo con relación a los casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, de conformidad al Decreto No. 460 de 2020, y para ello deberá, coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados, cuando ello sea necesario con la gravedad de la situación.

**ARTÍCULO CUARTO: SUSPENDER** términos en procesales en todas las actuaciones administrativas, procesos policivos, sancionatorios y disciplinarios que se adelantan en la Alcaldía Municipal de Nobsa, hasta el trece (13) de abril del año dos mil veinte (2020).

**Parágrafo:** Lo anterior no exceptúa requerimientos por parte de los entes de control, procuraduría, personería, contraloría y fiscalía, así como, términos contractuales con ocasión a las actuaciones administrativas de la Oficina Jurídica y de Contratación del Municipio.

**ARTÍCULO QUINTO: SOLICITAR** durante el periodo de aislamiento preventivo la presencia de los servidores públicos en los casos que sean necesarios, con el fin de adoptar medidas para la eficaz y eficiente marcha de la administración."

Igualmente, el control de legalidad recae sobre el Decreto No. 036 de 17 de abril de 2020 "por el cual se amplían las medidas adoptadas en el artículo cuarto del Decreto 032 de 2020", en cuya parte resolutive se decretó lo siguiente:

**"ARTÍCULO PRIMERO: AMPLIAR** las medidas de *SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS* de las actuaciones adoptadas en el artículo CUARTO del Decreto 032 de 2020 hasta el 26 de abril de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO: VIGENCIA.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y tendrá vigencia hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, y será concordante con las disposiciones que expida el Gobierno Nacional y Departamental."*

## 2.6. Del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de, 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*"<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup>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.

idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibidem*, 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.

**2.7. 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 Nobsa remitió los Decretos 032 de 27 de marzo y 036 de 17 de abril de 2020.

**2.7.1. Auto avoca conocimiento.**- Mediante auto notificado en el estado de fecha 25 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad de los Decretos 032 de 27 de marzo y 036 de 17 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde del municipio de Nobsa; 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.

**2.7.2. Intervenciones procesales.** Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió los actos administrativos objeto de control de legalidad, allegó respuesta solicitando que se declare la legalidad de los mismos, con fundamento en que fueron expedidos en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las conferidas en el artículo 2 y 305 de la Constitución Nacional, en la ley 136 de 1994, el artículo 14, 200, y 201 de la ley 1801 de 2016 y la ley 1551 de 2012, y que lo resuelto en los mismos se ajusta a lo plasmado en los decretos legislativos 417 de del 2020, 457 de 2020 y el decreto 531 de 8 de abril de 2020, por los cuales se determina la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, y se imparten instrucciones en virtud

de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus, cumpliendo de esta manera con los requisitos formales y materiales que se predicen de este tipo de actos administrativos, y gozan de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

**2.7.3 Concepto del Ministerio Público.** Dentro del término otorgado para el efecto, el Ministerio Público emitió concepto en el sentido de señalar que si bien lo dispuesto en el Decreto 032 de 27 de marzo de 2020 constituye una "medida" preventiva de carácter general dictada en ejercicio de función administrativa, en el contexto de la situación sanitaria que para ese momento ya se presentaba a raíz del brote infeccioso por el COVID-19, lo cierto es que los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 no fueron proferidos en desarrollo de ningún decreto legislativo, debido a que el Decreto 491, fue expedido posteriormente.

Sin embargo, señaló que el Decreto No. 032 de 27 de marzo de 2020 no contrarió los fines por los cuales fue decretado el Estado de emergencia social mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, como tampoco el articulado del Decreto Legislativo 460 de 2020 porque se estableció en el Municipio de Nobsa el servicio ininterrumpido de la Comisaria de Familia, disponiendo los medios electrónicos para ello, razón por la que solicita que se declare ajustado a derecho el Decreto 32, mientras surtió 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 o no del control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 032 de 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Nobsa *"por el cual se adoptan medidas transitorias de atención al público en la alcaldía municipal de Nobsa como una medida preventiva de contención y mitigación del riesgo del coronavirus COVID- 19 y se dictan*

*otras disposiciones*”, así como de su Decreto modificatorio No. 036 de 17 de abril de 2020, y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

### **3.3. Caso Concreto.**

Conforme a lo decantado, procederá la Sala Plena a determinar la procedencia o la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 032 de 27 de marzo de 2020 y del decreto 036 de 17 de abril de 2020 que lo prorroga, en los siguientes términos:

En primer lugar, es pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar 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 expedidos 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 Estado<sup>5</sup>:

- (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 032 de 27 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del municipio de Nobsa, quien se encuentra facultado

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

para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1993<sup>6</sup>, y se encaminó a restringir de manera temporal la atención presencial al público en general en el nivel central de la Alcaldía Municipal de Nobsa, a garantizar la prestación del servicio ininterrumpido en la comisaria de familia y autorizar la modalidad de teletrabajo para los servidores públicos de dicha dependencia cuando sea necesario, y suspender los términos procesales en todas las actuaciones administrativas, procesos policivos, sancionatorios y disciplinarios que se adelanten en la Alcaldía de Nobsa hasta el 13 de abril de 2020.

De conformidad con lo mencionado en el Decreto, se expidió con fundamento en facultades constitucionales y legales, entre las cuales mencionó el artículo 2 de la Constitución Política, el artículo 10 de la Ley 1751 de 2015, el Decreto 417 de 2020, el Decreto 460 de 2020 y la Circular Externa 018 de 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, en la que se imparten directrices para minimizar los efectos negativos del COVID-19 para las entidades del sector público.

Bajo dicho contexto, La Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente a lo establecido en los artículos 1º, 2º, 5º y 6º del Decreto 032 de 27 de marzo de 2020, por las razones que pasan a exponerse:

En los artículos 1º, 2º, 5º y 6º del Decreto 032 se dispuso restringir de manera temporal la atención presencial al público en general para el nivel central de la Alcaldía Municipal de Nobsa así como habilitar durante el periodo de aislamiento preventivo la atención al público de todas las dependencias de la administración central, a través de líneas telefónicas y medios virtuales, y solicitar la presencia de los servidores públicos en los casos que sea necesario con el fin de garantizar la eficaz y eficiente marcha de la administración municipal. Igualmente, se adoptó el trabajo en casa como un mecanismo de prevención y contención del Coronavirus- COVID 19.

Las referidas medidas adoptadas por el Alcalde del Municipio de Nobsa mediante el Decreto 032 de **27 de marzo de 2020**, fueron establecidas a través del Decreto Legislativo 460 de **28 de marzo de 2020** *“Por el cual se adoptan*

---

<sup>6</sup>**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.”*

*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”, de lo que se infiere que al haber sido expedido el Decreto 032 con anterioridad al referido decreto legislativo, fuerza concluir las medidas adoptadas en el Decreto Municipal NO fueron establecidas en desarrollo de un decreto legislativo expedido en marco del Estado de Excepción, lo que permite colegir que en el sub lite 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, por lo que no resulta procedente abordar el estudio de control de legalidad del Decreto municipal.*

Sucede lo mismo respecto del artículo 4º del Decreto 032 de **27 de marzo de 2020**, a través del cual se dispuso suspender términos procesales en todas las actuaciones administrativas, procesos policivos, sancionatorios y disciplinarios que se adelanten en la alcaldía de Nobsa hasta el 13 de abril de 2020, debido a que el **Decreto legislativo 491** que estableció la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social por la pandemia causadas por el Coronavirus- COVID 19, fue expedido el **28 de Marzo de 2020**, es decir con posterioridad al Decreto municipal, no existiendo por consiguiente conexidad alguna.

No sucede lo mismo con respecto a lo establecido en el Decreto 036 de 17 de abril de 2020, a través del cual se dispone ampliar la suspensión de términos de las actuaciones administrativas adoptadas en el artículos CUARTO del Decreto 032 de 2020, hasta el 26 de abril de 2020, como quiera que en su parte considerativa se citó como fundamento de tal determinación, tanto el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como el Decreto Legislativo **491 de 28 de marzo de 2020** lo que permite evidenciar el cumplimiento del requisito 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, máxime cuando lo establecido en el Decreto municipal está en concordancia con lo dispuesto el en referido decreto legislativo, razón la que se declarará la legalidad del Decreto 036 de 27 de abril de 2020.



Ahora en lo que respecta al artículo **TERCERO** del Decreto 032 de 17 de marzo de 2020, en el que se ordenó la prestación ininterrumpida del servicio de la comisaria de familia, garantizando la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a su cargo con relación a los casos de violencia en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, observa la Sala Plena que dicha disposición fue expedida por el Alcalde del Municipio de Nobsa como desarrollo del Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, y cumpliendo los parámetros allí previstos en aras de garantizar una continuidad en la prestación del servicio, razón por la que se declarará la legalidad de este artículo. Sin embargo, como el citado artículo no hace un desarrollo suficiente del decreto legislativo que garantice su adecuada aplicación, se exhortará al alcalde para que proceda a expedir la complementación necesaria a esa regulación para garantizar su adecuada aplicación.

## **CONCLUSIÓN**

Conforme a lo mencionado, la Sala Plena declarará **i)** la improcedencia del control inmediato de legalidad en lo que respecta a los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º del Decreto 032 de 27 de marzo de 2020; **ii)** La legalidad del artículo 3º del Decreto 032 de 27 de marzo de 2020; y **iii)** La Legalidad de Decreto 036 de 17 de abril de 2020.

## **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 de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º y 6º del Decreto 032 de 27 de marzo de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: DECLARA LA LEGALIDAD** del artículo TERCERO del Decreto No. 032 de 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nobsa *"por el cual se adoptan medidas transitorias de atención al público en la alcaldía municipal de Nobsa como una medida preventiva de contención y mitigación del riesgo del coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones"*, de acuerdo con las razones aquí expuestas.

EXHORTAR al alcalde para que en desarrollo del decreto legislativo disponga las regulaciones pertinentes para la aplicación del artículo 1 del Decreto 460 de

**Tercero: DECLARAR LA LEGALIDAD** del Decreto 036 de 17 de abril de 2020 *"por el cual se amplían las medidas adoptadas en el artículo cuarto del Decreto 032 de 2020"*, conforma a las razones aquí expuestas.

**Cuarto:** Ejecutoriada esta providencia, remítase copia de la misma a la contraloría general del departamento de Boyacá y a la alcaldía municipal de Nobsa, seguidamente, archívese el expediente dejando las constancias del caso.

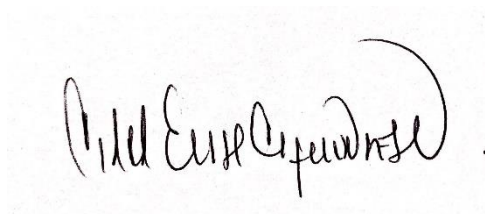
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado

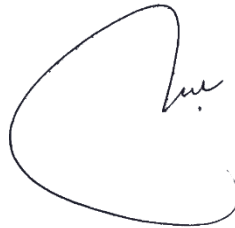


**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**

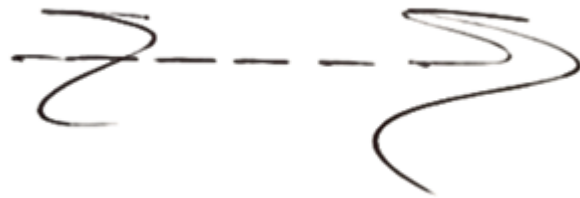
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**  
**Decreto No. 032 de 24 de marzo y 036 de 17 de abril de 2020**  
**Autoridad: Municipio de Nobsa**  
**Expediente: 15001-23-33-000-2020- 00488- 00**