



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto seis (06) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Corrales**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00865-00

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

1.1. 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 EESE, 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 Corrales** remitió el **Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020** por medio de mensaje de datos.

1.2. Auto que avoca conocimiento:

Mediante auto proferido el **14 de mayo de 2020**, el Despacho No. 5 de esta Corporación resolvió, entre otras cosas: **(i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Corrales 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.**

1.3. Intervenciones:

1.3.1. Alcalde del Municipio de Corrales ¹:

En atención al requerimiento efectuado en el numeral tercero del auto de 14 de mayo de 2020, el mandatario local rindió informe en el que dijo “remitir los antecedentes administrativos que dieron génesis al Decreto 026 (Sic) emitido por ésta (Sic) administración el día 24 de marzo de presente vigencia”.

De ese modo, reseñó: **i) los Decretos Nacionales 417² y 420³ de 2020, ii) los Decretos Departamentales 176⁴, 180⁵, 183⁶, 192⁷ y 196⁸ de 2020, iii) los Decretos Municipales 022 y 024 de 2020 y; iv) las Resoluciones Nos. 453⁹ y 464¹⁰ de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; para señalar que:**

“(...) teniendo en cuenta la gran cantidad de público que se recibe a diario en las oficinas de la Alcaldía Municipal de Corrales y en aras de salvaguardar la salud de todo (Sic) los funcionarios que prestan sus

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

² “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

³ “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”.

⁴ “POR EL CUAL SE ESTABLECEN ACCIONES DE CONTENCIÓN DEL COVID-19 Y LA PREVENCIÓN DE PADECIMIENTOS ASOCIADOS AL PRIMER PICO EPIDEMIOLÓGICO DE 2020 DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”

⁵ “POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

⁶ “POR EL CUAL SE DECLARA LA ALERTA AMARILLA Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTENCIÓN DEL COVID-19”.

⁷ “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”

⁸ “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”

⁹ “Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.

¹⁰ “Por el cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”.

servicios y de acuerdo a las recomendaciones dadas por el ministerio de trabajo dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus covid-19, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la organización internacional del trabajo- OIT – en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la resolución 385 de 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto (...)”

1.3.2. Ciudadanía:

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

1.4. Concepto del Ministerio Público¹¹:

El Procurador 46 Judicial II delegado ante este Tribunal, luego de referirse de manera sucinta al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad; aseguró que la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, sirvió de fundamento al D.L. 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, en el que se declaró el EESE en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo. Al respecto, precisó:

“(...) De conformidad con el Diario Oficial 51.259¹², el Decreto 417 fue publicado el mismo 17 de Marzo (Sic) de 2020, por lo que los 30 días calendario vencen el 16 de Abril de 2020, lo que significa que al amparo de las medidas excepcionales de control, no podía emitirse actos administrativos en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 después del 17 de Abril de 2020.

El Decreto materia de control se expidió el día (Sic) 27 de Abril (Sic) de 2020, por lo que resulta claro a esta agencia que el Alcalde Municipal de Corrales no contaba con competencia temporal para haberlo expedido (...)”

¹¹ *Archivo No. 13 del expediente electrónico.*

¹² <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=99bc30b579d6fe2be2df55d7bd>

Por lo anterior, solicitó declarar la ilegalidad del acto administrativo objeto de estudio, “por falta de competencia temporal”.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del **artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020** “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TEMPORALES PARA LA RESTRICCIÓN DE ATENCIÓN AL PÚBLICO EN LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE CORRALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el alcalde del Municipio de Corrales.

2.1. 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)¹³ 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 -.*

2.2. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE):

¹³ 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.

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 periodos 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 EESE 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 **27 de abril de 2020**, esto es, antes de su expedición.

2.3. 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 Estado¹⁴, lo siguiente:

“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹⁵, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

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

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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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”¹⁶ 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) (...)”¹⁷. Luego, su

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁷ 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.

propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

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

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

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

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

2.4. Del acto administrativo objeto de control:

Previo a efectuar el análisis respectivo, corresponde a la Sala dilucidar el cuestionamiento efectuado por el Procurador 46 Judicial II delegado ante esta Corporación en su concepto, en relación con la presunta falta de competencia temporal para expedir el acto objeto de control.

En su criterio, toda vez que el D.L. 417 de 17 de marzo de 2020: i) fue publicado ese mismo día conforme se observa en el Diario Oficial No. 51.2592 y ii) declaró el EESE en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario; fuerza concluir que, al amparo de las medidas excepcionales de control, no podían emitirse con posterioridad al 17 de abril de 2020 actos administrativos en desarrollo del mismo¹⁸. De allí, que como quiera que el Decreto Municipal No. 041 de 27 de abril de 2020 fue expedido por el alcalde del Municipio de Corrales después de que cesaron los efectos de la declaratoria en mención, no deviene susceptible de ser enjuiciado por esta vía procesal.

Al respecto, lo único que se dirá es que si bien es cierto que el decreto legislativo que declaró el EESE se publicó el 17 de marzo de 2020 y contó con una vigencia de 30 días calendario, luego de los cuales perdió efectos; también lo es que en voces de la Corte Constitucional “(...) los decretos legislativos que expida el Gobierno durante la emergencia (...) pueden reformar o derogar la legislación preexistente y **tienen vigencia indefinida**, hasta tanto el poder legislativo proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales ‘dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente’¹⁹.

Por tal razón, se colige que el análisis del criterio temporal previamente reseñado solo se predica en relación con los actos administrativos anteriores a la fecha en que cesaron los efectos de la declaratoria del EESE y no los posteriores; en tanto, estos últimos pueden ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos emanados por el Gobierno Nacional mientras surtió efectos el D.L. No. 417 del 17 de marzo de 2020 y, en consecuencia, pasibles de control judicial siempre que cumplan con la totalidad de los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad que consagra el artículo 136 del CPACA.

¹⁸ Entiéndase el Decreto Legislativo 417 de 2020.

¹⁹ Sentencia C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Establecido lo anterior, se tiene que en el **artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020**, el Alcalde Municipal de Corrales decretó:

*“(…) **ARTICULO CUARTO:** Suspéndase los términos procesales en todas las actuaciones administrativas que se adelantan en todas las dependencias de la administración central del Municipio de Corrales, a partir del día 27 de abril y hasta el día 11 de mayo del 2020.*

***PARÁGRAFO PRIMERO:** Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad de esta medida (…)* – Negrilla del texto original –.

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

- a. Artículo 315 de la Constitución Política;
- b. Artículo 91 de la Ley 136 de 1994²⁰, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012²¹;
- c. Decreto 1042 de 1978²² expedido por el Presidente de la República;
- d. Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social²³;
- e. Memorando No. 202022000086563 de 24 de abril de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social;
- f. Decretos Nacionales 531 y 593 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional y;
- g. Decreto No. 024 de 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Corrales.

Adicionalmente, consideró *in extenso*:

²⁰ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²¹ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

²² “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”.

²³ “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”

*“(…) Que de conformidad con lo preceptuado en el **numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia y el numeral 1 del literal D del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012,** es función del Alcalde Municipal dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a su cargo.*

*Que mediante la **resolución No 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social,** declaro la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, ordenando en su artículo segundo a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces, adoptar en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19, impulsando al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo y medios electrónicos.*

Que la Administración Municipal en cabeza del señor Alcalde mediante Decreto No 024 del 19 de marzo de 2020, estableció medidas preventivas con ocasión al COVID-19 y otras disposiciones.

Que es necesario emitir directrices con el fin de brindar especial protección a los funcionarios de mayor edad, mujeres en estado de gestación, pacientes coronarios e inmune suprimidos.

Que, debido a las manifestaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Protección social, referente a las medidas para contener el COVID-19 y los casos reportados a la fecha, el Gobierno Nacional el 08 de Abril (Sic) de 2020, expidió el Decreto N O 531 de 2020, "Por el cual imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"

Que en atención a las medidas contenidas en el Decreto NO 531 de 2020 de 08 de abril de 2020, como ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID - 19, es necesario acoger el Decreto Nacional en mención, en lo pertinente a la competencia municipal, dar continuidad a la medida implementada denominada "Pico y Cedula" a fin de evitar aglomeraciones en el comercio y notaria y regular el consumo y venta de bebidas embriagantes como medida preventiva frente a la violencia intrafamiliar.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000086563 del 24 de abril de 2020, señaló (...)

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, así

*como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y **en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.***

Que, debido a las manifestaciones realizadas por la Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud y Protección social, referente a las medidas para contener el COVID-19 y los casos reportados a la fecha, el Gobierno Nacional el 24 de abril de 2020, expidió el Decreto N 0 593 de 2020, "Por el cual imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"

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

Como se observa, 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, prima facie, 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-.

Contrario sensu, se evidencia que el acto administrativo invoca como fundamento el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y el Decreto 1042 de 1978; por lo cual, en principio, se colige sin mayor esfuerzo, que las decisiones allí contenidas, fundamentalmente en su **artículo cuarto**, fueron adoptadas por el Alcalde Municipal de Corrales en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad administrativa a nivel local, **preexistentes a las normas del estado de excepción**.

Además, no pasa por alto la Sala que en la parte motiva del decreto analizado se invocaron como fundamento los **Decretos Nacionales 531 y 593 de 2020** expedidos por el Gobierno Nacional; pero tampoco que los mismos **no tienen el carácter de decretos legislativos dictados al amparo de la declaratoria del estado de excepción**, en tanto fueron expedidos por el Presidente de la República: **(i)** en ejercicio de las facultades conferidas en el numeral 4 del artículo 189 Superior y, **(ii)** con el fin de atender la **emergencia sanitaria** decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 de 12

de marzo de 2020. Es así, que imparten instrucciones en materia de **orden público** relacionadas con el comercio, la movilidad, protocolos de prevención de bioseguridad y teletrabajo, entre otros, para la debida ejecución de las medidas de aislamiento obligatorio de todas las personas habitantes en la República de Colombia, adoptadas a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y, de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, respectivamente; en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Sin embargo, no pierde de vista la Sala que mediante el **D.L. 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”, **se reglamentó la suspensión de términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa**. De suerte que, si bien es cierto que en el acto administrativo no se invocaron los Decretos Legislativos Nos. 417 o 491 de 2020 o cualquier otro que desarrolle la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, **no lo es menos que de su contenido, particularmente de su artículo cuarto (objeto de examen), se extrae que se encuentra relacionado con el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020**, en tanto expone en extenso que son medidas necesarias 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 EESE y **fue expedido durante su vigencia.**

Corresponde ahora, entonces, examinar, si el hecho antes señalado, que sea dicho **se dio por presumido al tenor del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020**, guarda conexidad con los fines que se indican en el acto administrativo.

2.4.1. Del análisis de legalidad del artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020:

Como quedó visto, en el **artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020**, el Alcalde Municipal de Corrales resolvió, suspender los términos procesales en todas las actuaciones administrativas que se adelantan en todas las dependencias de la administración municipal, a partir del 27 de abril y hasta el 11 de mayo de 2020.

Asimismo, como se mencionó, el 28 de marzo de 2020 el Presidente de la República expidió el **D.L. 491** “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”; al interior del cual, se ocupó de regular, entre otras materias, lo relativo a la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, así:

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales (...)” – Negrilla del original, aparte subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-242 de 2020 –.

Dicha medida, se dispuso como una manera de mantener o preservar el distanciamiento social para evitar la propagación exponencial del COVID-19 en todo el territorio nacional. Es así, que busca: i) proteger tanto a los servidores públicos como a particulares que ejerzan función pública que tengan a su cargo el trámite o sustanciación de procesos en sede administrativa y, ii) garantizar del debido proceso de quienes tengan o contra quienes estén en curso procesos administrativos, ante la imposibilidad material que les asiste de estar atentos al estado de sus procesos, incluso con la eventualidad del vencimiento de algún término para ejercer su derecho de defensa o contradicción.

*En esa línea, la Corte Constitucional en sentencia **C-242 de 2020** declaró ajustado a derecho el mencionado decreto, con excepción del artículo 12, el **parágrafo 1º del artículo 6º (suspensión de términos para pago de sentencias judiciales)** y la expresión “de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG” contemplada en el inciso 2º del artículo 7º; según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:*

*“(...) Con ponencia del Magistrado, **Luis Guillermo Guerrero**, la Sala Plena consideró que las disposiciones del Decreto 491 de 2020, salvo el Artículo 12 y los apartados sindicados de los artículos 6º y 7º, se ajustan, en términos generales, al ordenamiento superior, puesto que atienden a los presupuestos formales y materiales establecidos en el derecho positivo (Constitución Política, Ley 137 de 1994 y tratados internacionales sobre derechos humanos).*

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

Aunque la autorización de suspensión de las actuaciones administrativas y judiciales en sede administrativa (artículo 6º) puede llegar a afectar el debido proceso, la misma es constitucional, puesto que es una medida temporal que pretende superar de forma racional las afectaciones causadas al desarrollo de las distintas actividades a cargo de las

autoridades en razón de las restricciones implementadas para enfrentar la pandemia originada por el COVID-19.

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

La potestad de ampliar el período institucional de los gerentes y directores de las Empresas Sociales del Estado por un mes (Artículo 13), y la suspensión de los concursos de méritos (Artículo 14), son medidas que buscan la gestión adecuada de la selección de personal del sector público en medio de la pandemia, las cuales si bien pueden afectar el derecho al acceso a cargos de la administración, ello resulta proporcional a fin de no propiciar escenarios de contagio o generar situaciones que impidan la realización de las expectativas de ingreso al empleo público.

En relación con el artículo 12, la Corte encontró que la disposición resultaba innecesaria desde el punto de vista jurídico y contraría el principio de autonomía de las ramas Legislativa y Judicial, así como de los órganos constitucionalmente autónomos (...)”³⁷ – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

*En esos términos, para la Sala el **artículo cuarto** del decreto municipal examinado, constituye una disposición conexas y concordante, no solo con las circunstancias que dieron lugar a la expedición del D.L. 417 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el EEESE en todo el territorio nacional, sino también con el D.L. 491 de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas urgentes para garantizar la atención y 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 EEESE. Esto, de cara a la difícil situación que enfrenta el país con ocasión de la pandemia generada por causa del COVID-19.*

*De modo, es claro que se trata de una medida **necesaria y urgente** que pretende, sin duda, frenar la dispersión rápida del COVID-19 ante la posible concurrencia*

de los usuarios a las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Corrales para revisar el estado de los procesos administrativos a efectos de que no fenezcan los términos concedidos para ejercer su derecho de defensa o contradicción.

En esas condiciones, dirá la Sala, que el **artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020** se ajusta al artículo 6° del Decreto Legislativo No. 491 de 2020, toda vez que esta última disposición está orientada a disponer la suspensión de los términos administrativos y jurisdiccionales en sede administrativa con el único objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19. Luego, se declarará su legalidad.

Sin embargo, en atención a lo discurrido por la Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia **C-242 de 2020**, en materia de suspensión del pago de sentencias judiciales, protección de derechos fundamentales e indexación de prestaciones sociales, dicha decisión se adoptará bajo el entendido que: **i)** la medida de suspensión de términos no se extiende al trámite de pago de sentencias judiciales, el cual correrá sin interrupción alguna; **ii)** en materia prestacional o salarial, cuando la suspensión de términos implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, la autoridad municipal deberá indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma y, **iii)** la suspensión no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleve la protección de derechos fundamentales. Esto, toda vez que conforme a la Constitución Política el remedio o la cesación de su infracción, no puede estar supeditada a suspensiones legales, toda vez que ello causaría una medida desproporcional desde todo punto de vista, e inconstitucional.

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 la legalidad del **artículo cuarto del Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020**, bajo el entendido que la medida de suspensión de términos: **i)** no se extiende al trámite de pago de sentencias judiciales, **ii)** no será aplicable a actuaciones administrativas que conlleven la protección de derechos fundamentales y, **iii)** cuando implique la inaplicación de una norma que contemple una sanción moratoria, las

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Corrales**

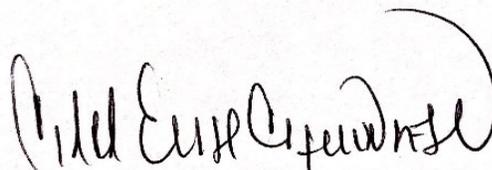
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00865-00

autoridades deberán indexar el valor de la acreencia mientras opere la misma; conforme a lo expuesto.

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

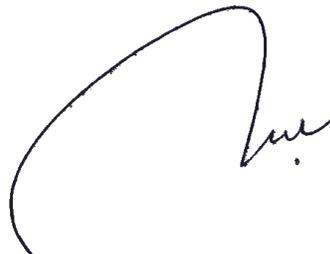
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión virtual de la fecha.

Notifíquese y cúmplase,



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO

Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

Medio de control: Control inmediato de legalidad
*autoridad: **Municipio de Corrales***
15001-23-33-000-2020-00865-00



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Decreto No. 041 de 27 de abril de 2020
*Autoridad: **Municipio de Corrales***
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00865-00