

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN: 150012333000202001224-00

REMITENTE: MUNICIPIO DE COMBITA

DECRETO No. 048 DE 13 DE ABRIL DE 2020

I. ASUNTO A RESOLVER

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

II. ANTECEDENTES

2.1.- El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad.

El estudio de control inmediato de legalidad en esta oportunidad recae sobre el Decreto 048 de 13 de abril de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de Cómbita, cuyo texto es el siguiente.

DECRETO 48
13 de abril de 2020

"Por el cual se establecen y adoptan medidas para garantizar el aislamiento obligatorio, mantener la prestación de servicios públicos, y mantener el orden público en atención a las disposiciones del Decreto No 531 de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Cóbbita - Boyacá"

EL ALCALDE MUNICIPIO DE COMBITA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, numeral 1 del literal D de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, la Ley 1523 de 2012, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2011, Decreto 1082 de 2015, Decreto 417 de 2020, Decreto 440 de 2020 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

Que, la Constitución Política establece como fines esenciales del Estado, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la norma, facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que igualmente el artículo 49 de la Constitución Política preceptúa "la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios públicos a cargo del Estado Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Que la Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, donde asigna al estado como regulador en materia de salud, a expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de la autoridad de salud.

Que mediante Resolución No 911 de 17 de marzo de dos mil veinte (2020), expedida por la Comisión Reguladora de Agua Potable, se establecen medidas reguladoras transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID-19

Que mediante Circular Externa No 20201000000084 del 16 de marzo de dos mil veinte (2020), informando medidas temporales para garantizar la prestación de dichos servicios, ante la declaratoria de emergencia sanitaria asociada al COVID-19

Que mediante circular externa No 20201000000114 del 26 de marzo de dos mil veinte (2020), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, da acciones preventivas y contingentes para mantener la calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos esenciales de Acueducto, Alcantarillado y Aseo en el marco de las medidas de emergencia nacional asociadas a COVID-19

Que mediante Circular Externa No 20201000000124 del 27 de marzo de dos mil veinte (2020), la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, garantiza los Servicios Públicos Domiciliarios.

Que mediante Decreto 441 de 20 de marzo de dos mil veinte (2020), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dictan disposiciones en materia de Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica.

Que mediante Decreto 457 de 22 de marzo de dos mil veinte (2020), el Ministerio del Interior, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Que el numeral 1 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, establece como función del Alcalde; "1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que lo imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

Que los literales a), b), c) del numeral 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, dispone como función del Alcalde; 2 Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos, b) Decretar el toque de queda y c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

Que el artículo 3 de la ley 769 de 2002 establece que son los Alcaldes la autoridad de tránsito en las respectivas entidades territoriales.

Que el artículo 6 de la mencionada ley señala que los alcaldes dentro de su jurisdicción pueden expedir normas y tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito con sujeción a las disposiciones de la citada ley.

Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, dispone; "Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podían disponer acciones transitorias do Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito do prevenir las consecuencias negativos ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la

ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia"

Que, a su vez, el artículo 202 de la misma norma, ordena; "Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, dentro de su respectiva jurisdicción, pudiendo adoptar para el efecto una serie de medidas como suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas sociales, cívicas, religiosas o políticas, sean estas públicas, ordenar medidas de restricción de movilidad de medios de transporte o personas con la zona afectada o de influencia.

Que igualmente el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo 2020 "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del COVID 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus" en la cual se establecen disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al COVID-19."

Que mediante Decreto 418 de 2020, el Gobierno Nacional dictó medidas transitorias en materia de orden público señalando que la dirección del Orden Público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-10, en el Territorio

Que igualmente, el Presidente de la República expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generalizada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

Que el artículo 1º del citado Decreto 457 de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00 00 a m) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00 00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria del Coronavirus COVID-19. Dicho Decreto fue adoptado en esta jurisdicción con el Decreto Municipal No. 043 del 24 de marzo de 2020

Que mediante Decreto No 531 de fecha 08 de abril de 2020, el Gobierno Nacional ordena aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, 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 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

Que el artículo 2 y 3 ibidem ordena a los alcaldes que en el marco de sus competencias Constitucionales y Legales adopten las medidas necesarias para la debida ejecución y cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio y Ordenadas previamente; los cuales permitirán el derecho de circulación de personas en los casos de las actividades relacionadas en los numerales 1 al 35 del artículo 3 del Decreto 531 de 2020

Que se requiere adoptar medidas tendientes a limitar la inaudita e inexplicable

circulación de personas, que no cumplen con las excepciones de los numerales 1 al 35 del artículo 3 del Decreto 531 de 2020, restringiendo la circulación por el perímetro urbano y rural del Municipio de Susa- Cundinamarca

Que el Municipio de Cóbbita ha expedido regulaciones para hacer frente al virus COVID-19, entre ellas el Decreto No 033 del doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 036 del dieciséis (16) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 038 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 040 del diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 043 del veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020) y Decreto No 047 del primero (1) de abril de dos mil veinte (2020).

Que, en sesión del Comité Municipal de Gestión del Riesgo, llevada a cabo el día ocho (8) de abril de dos mil veinte (2020), se verificaron las recomendaciones dadas por el Gobierno Nacional y el Departamento de Boyacá, así como de las entidades autorizadas en materia de prevención, mitigación y contención del COVID-19, y del mismo modo se evaluaron las conductas de los habitantes del Municipio de Cóbbita, de manera que se concluyó la necesidad de reforzar las medidas para prevenir contagios en el desarrollo de la Pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, con el objeto de prevenir y proteger a la ciudadanía del municipio de Cóbbita frente al virus COVID-19, las cuales deberán ser de inmediata y estricta aplicación

En mérito de lo anteriormente esbozado

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar las directivas establecidas en el Decreto No 531 del ocho (8) de abril de dos mil veinte (2020), expedido por el señor Presidente de la República, IVAN DUQUE MARQUEZ, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar el envío de las medidas que con el presente Decreto se tomen para el municipio de Cóbbita, al correo covid19@mininterior.gov.co, para revisión del Gobierno Nacional, de forma que el mismo se encuentre en concordancia con las medidas expresadas por el Presidente de la República Del mismo modo enviar a los entes de control y Tribunal Administrativo de Boyacá, para efectos de coordinación interinstitucional y revisión de los Actos Administrativos

ARTÍCULO TERCERO: Aplicar de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones del Gobierno Departamental, las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional, en ese mismo orden jerárquico se aplicarán las medidas de los gobernadores los actos y órdenes de los alcaldes.

ARTÍCULO CUARTO: Coordinar con la fuerza pública las instrucciones, actos y órdenes emitidas por el Gobierno Nacional, las Gobernaciones y el Municipio, para dar efectiva aplicación en la jurisdicción.

ARTÍCULO QUINTO: Aislamiento: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Cóbbita, 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 día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 6 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEXTO: **ARTÍCULO QUINTO:** *Garantías Para la Medida de Aislamiento Obligatorio: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en marco de emergencia sanitaria por causa coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas que sumariamente certifiquen o acrediten pertenecer al as actividades descritas en los numerales 1 a 35 del Decreto No 531 del ocho (8) de abril de dos mil veinte (2020).*

PARÁGRAFO PRIMERO: *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades de compra de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población-, así como para el desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales, también para sacar a las mascotas y animales de compañía*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el Decreto No. 531 del ocho (8) de abril de dos mil veinte (2020), deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la Pandemia del Coronavirus COVID-19*

ARTICULO SÉPTIMO: **Garantizar** la movilidad del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, servicios postales, y paquetería en la jurisdicción municipal, los cuales serán los estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria causada por el COVID-19

ARTÍCULO OCTAVO: **Prohibir** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a m) del día trece (13) de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día veintisiete (27) de abril de 2020 No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes

ARTÍCULO NOVENO: **Garantizar** el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, para que no se ejerzan actos de discriminación en su contra Para el efecto, la Dirección Local de Salud impartirá las instrucciones tendientes a sensibilizar a la comunidad sobre la garantía de los derechos acá protegidos

ARTÍCULO DÉCIMO: **Ordenar** la Reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residentes suspendidos y/o cortados. Dicha actividad estará a cargo de la Unidad de Servicios públicos de la Alcaldía Municipal de Cómbita, como por todos y cada uno de los acueductos rurales que operan en la jurisdicción municipal

PARAGRAFO Durante el termino de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del a Pandemia COVID-19, las personas

prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto que cuenten con los suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio - con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión al servicio-, realizaran, sin cobro de cargo alguno, la reinstalación del servicio

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: *No habrá Suspensión y corte del servicio de acueducto durante el tiempo que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa del a Pandemia COVID- 19*

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Acceso a agua potable en situaciones de emergencia sanitaria. *Durante el término de la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social, los municipios y distritos aseguraran de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto, y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito*

PARAGRAFO: *Excepcionalmente, en aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, el municipio y los operadores/acueductos rurales deberán garantizarlo a través de medios alternos de aprovisionamiento como carro tanques, agua potable tratada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, entre otros, siempre que se cumplan con las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano señalados en el orden jurídico*

Los medios alternativos de aprovisionamiento serán coordinados por las entidades territoriales con las personas prestadoras de su jurisdicción, para lo cual, se tendrán en cuenta (i) que se debe garantizar el consumo básico, (ii) las características y criterios de la calidad del agua para consumo humano, y (iii) evitarse las aglomeraciones de personas.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Ordenar *la suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*

PARAGRAFO: *A su vez, la comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA, emitió la resolución CRA 911 de 2020 "por la cual se establecen medidas regulatorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID 19", aplicable a los prestadores que se encuentren en el ámbito de aplicación de las resoluciones CRA 688 de 2014, CRA 825 de 2017 y CRA 720 de 2015*

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: PRORROGAR la URGENCIA MANIFIESTA *declarada en el Decreto No 043 del veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020), con ocasión de lo ordenado en el Decreto Nacional No 531 del ocho (8) de abril de 2020, con el fin de contrarrestar las situaciones acaecidas y las que surjan producto de la pandemia provocada por el Coronavirus COVID-19, con el fin de brindar las ayudas necesarias y oportunas a la población del municipio, desde el 13 de abril de 2020, hasta el 26 de abril de 2020.*

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: *Las anteriores medidas constituyen orden de*

policía y su incumplimiento dará lugar a la aplicación de los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de los dispuesto en el 368 de Ley 599 de 2000

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: *Continuar con las medidas dadas en el Decreto No 033 del doce (12) de marea de dos mil veinte (2020), Decreto No 036 del dieciséis (16) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 038 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 040 del diecinueve (19) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 043 del veinticuatro (24) de marzo **de dos** mil veinte (2020), y Decreto No 047 del primero (1) de abril de dos mil veinte (2020), expedidos por el Municipio de Cóbbita, en lo allí regulado, acatando las modificaciones y/o adiciones acá expresadas*

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO: *Difundir a toda la comunidad el presente Decreto a través de redes sociales oficiales, página web de la entidad y estaciones de radiodifusión sonora, así como las diferentes recomendaciones para prevenir y propender por el autocuidado ante el COVID-19*

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: *La inobservancia a las medidas descritas, dará lugar a la aplicación de sanciones penales y pecuniarias, conforme lo establece el Artículo 5 de la Resolución No 385 del (12) de marzo de dos mil veinte (2020), expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social así como las sanciones dispuestas en la Ley 1801 de 2016 y otras establecidas en los Decretos del orden Nacional*

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO: *El presente Decreto tiene efectos a partir de su expedición*

2.1.1.- Como se advierte de la lectura del Decreto 48 de 13 de abril, el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

i) De orden legal:

- Ley 9 de 1979
- Ley 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012
- Ley 679 de 2002
- Ley 1801 de 2016

ii) Decretos de orden nacional:

- Decreto 418 de 2020
- Decreto 457 de 2020
- Decreto 531 de 2020
- Decreto 441 de 2020

Decretos de orden municipal

- Decreto 0333 de 12 de marzo de 2020
- Decreto 036 de 16 de marzo de 2020.
- Decreto 038 de 17 de marzo de 2020.
- Decreto 40 de 19 de marzo de 2020.
- Decreto 43 de 24 de marzo de 2020
- Decreto 47 de 1 de abril de 2020.

2.2. 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 Cómbita remitió el Decreto 048 de 13 de abril de 2020.

2.2.1. Auto avoca conocimiento. - Mediante auto notificado en el estado de fecha 16 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 048 de 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cómbita. Además, 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.

2.2.2. Intervenciones procesales. -

2.2.2.1. Dentro del término otorgado para el efecto, se allegó poder otorgado al abogado **DANIEL SEBASTIAN CORTÉS CABALLERO**, portador de la T.P. No. 281.396 del C.S.J, por parte del alcalde del municipio de Combita para que representara judicialmente al municipio dentro del presente asunto; no obstante no se tendrá por presentado el escrito de intervención procesal, igualmente allegado y suscrito por el profesional en derecho en mención, en razón a que no allegó prueba documental de la que se acredite que quien otorgó el poder funja como representante legal del municipio, de acuerdo a las exigencias del artículo 76 del C.G.P.

La personera del municipio y la ciudadanía no presentó escrito de intervención procesal.

2.2.2.3 Concepto Ministerio Público. – No emitió concepto en el *sub júdice*.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

3.2. Problema jurídico.

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 048 de 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Cóbbita y, sólo en caso de encontrarse procedente dicho estudio, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

3.3. Tesis de la Sala Plena. Es improcedente el estudio de legalidad de los artículos primero a noveno, décimo quinto, décimo sexto, décimo séptimo y décimo octavo del Decreto 0048 de 13 de abril de 2020, en razón a que se fundamentan en normas que consagran facultades ordinarias al alcalde municipal y no en alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. Los demás artículos del mencionado decreto serán objeto de control de legalidad, y de ellos, se declarará ilegal el artículo décimo cuarto del Decreto 048 del 13 de abril de 2020, debido a que, dada la naturaleza y finalidad de la figura contractual de la urgencia manifiesta, no resulta posible decretar su prórroga. Se declararán ajustados a la legalidad los artículos, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero y el artículo décimo, salvo las expresiones "*con excepción de aquellos que*

fueron suspendidos por fraude a la conexión al servicio” que se declarará ilegal. El artículo décimo noveno se declarará ajustado a la legalidad en el entendido que rige a partir de su publicación

3.4. Del Control Inmediato de Legalidad

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

En ese sentido, el control inmediato de legalidad, se erige como el mecanismo jurídico previsto para *“(…) examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo”¹.*

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

“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

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

¹ 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.

Contencioso Administrativo.

Ahora, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad es un mecanismo de control excepcional a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

"De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo"².

3.4.1. De la declaratoria de improcedencia del Control Inmediato de legalidad, respecto de los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo quinto, décimo séptimo y décimo octavo del decreto 48 de 13 de abril de 2020.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

Resulta 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, de manera que se verificará 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 Estado³:

- (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.

Pues bien, precisa la Sala de entrada que el Decreto 48 de 13 de abril de 2020, por lo menos en cuanto a los artículos primero a noveno, décimo quinto, décimo sexto, décimo **séptimo y décimo octavo, no se fundamenta en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, mediante el cual se declaró la Emergencia

³ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

Económica, Social y Ecológica por el Gobierno Nacional ni en otros decretos legislativos que la desarrollen, sino en decretos que fueron proferidos por el Gobierno Nacional en ejercicio de facultades ordinarias como es el caso de los decretos 418, 457 y 531 y en leyes ordinarias.

Así en lo que atañe a la ley 1801 de 2016⁴ y la ley 1551 de 2012⁵, en los términos citados en el decreto objeto de revisión, regula aspectos relacionados con funciones de orden público, de poder de policía y de calamidad pública, que son de competencia ordinaria de los alcaldes.

De otro lado, La ley 9 de 1979⁶, regula lo relacionado con las competencias del Estado en tratándose de la adopción de medidas sanitarias y de seguridad en salud.

Por su parte, la ley 769 de 2002⁷, consagra lo relacionado a las competencias de los alcaldes para adoptar medidas en torno al mejoramiento del tránsito en su jurisdicción.

En relación con los decretos los decretos 418 de 2020⁸, 457 de 2020⁹, 531 de 2020¹⁰ debe precisarse que, si bien fueron expedidos por el presidente de la República, los mismos se fundamenta en las facultades ordinarias previstas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política, y en el Código

⁴ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia ciudadana.

⁵ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

⁶ Por el cual se dictan medidas sanitarias.

⁷ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

⁹ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público.

¹⁰ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público.

de Policía – Decreto 1801 de 2016- y no en la aplicación de la facultad prevista en el artículo 215 de la Constitución.

La resolución 385 de 2020, fue expedida por el Ministerio de salud con anterioridad a la declaratoria de emergencia, pues data del 12 de marzo, por lo que no se fundamentó en el decreto 417 de 2020.

Finalmente, el decreto 441 de 2020¹¹, tal como se anuncia dentro de su parte motiva se fundamenta en el artículo 215 de la C.P. y desarrolla el Decreto legislativo 417 de 2020, e interviene en las competencias que en tratándose de la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se encuentran previstas en la ley 142 de 1994.

A partir de lo anterior, tenemos que el estudio de los artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto (relacionados con medidas de aislamiento), séptimo (relacionado con la prestación del servicio público de transporte), octavo y noveno (relacionados con medidas de orden público, así como los artículos décimo séptimo y décimo octavo, se torna improcedente, en tanto las medidas allí adoptadas se fundamentan e facultades o competencias que se originan de la normativa que regula de manera ordinaria tales aspectos.

3.4.2.- De la declaratoria de ilegalidad del artículo décimo cuarto del Decreto 048 de 13 de abril de 2020.

¹¹ Por la cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020.

Memora la Sala que en el aludido artículo se dispone prorrogar las medidas de urgencia manifiesta ordenadas en el decreto 043 de 24 de marzo de 2020, con base en lo dispuesto en el decreto nacional 531 de 8 de abril de 2020.

Pues bien, respecto a la prórroga de la urgencia manifiesta, cabe señalar que la Sala Plena de ésta Corporación, ya ha emitido pronunciamientos en los que declaró la ilegalidad de los decretos que consagraban tal disposición¹².

Así, lo primero que debe recordarse es que la figura de la urgencia manifiesta atiente exclusivamente al tema contractual, de manera que su declaratoria y los contratos que se deriven de ella deben encontrarse acordes con la normatividad sobre la materia.

De esta manera, las prórrogas automáticas en los contratos estatales están proscritas en el ordenamiento jurídico colombiano, precisamente porque estos contratos tienen como fin conjurar alguna necesidad, cuya evolución debe estar en constante evaluación para verificar si se requiere de nuevos contratos o de prórrogas hasta solventarla.

En este orden de ideas, la urgencia manifiesta en mayor medida comporta un control estricto de la satisfacción de las necesidades que la originan y cuya premura impide que se adelante uno de los procedimientos ordinarios de contratación.

Tal como lo señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 7 de febrero de 2011, expediente 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), con ponencia del Consejero Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa *"la administración pública está limitada a celebrar los contratos que prescriba en el acto de declaración de urgencia manifiesta, siendo imposible, por lo mismo, que posteriormente a dicha declaración se incluyan nuevos contratos por idénticos*

¹² Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena, sentencia de 14 de agosto de 2020, expediente No. 15001233300020200106400, M.P. Félix Alberto Rodríguez Riveros.

motivos de urgencia; de esta manera, se establece control sobre el ejercicio de la contratación directa que tiene carácter excepcional.”.

Lo anterior implica que si con base en la urgencia manifiesta no se celebran los contratos anunciados como necesarios o imperativos, deberá verificarse si la urgencia subsiste y, consecuentemente, proceder de nuevo a declararla, sin que resulte posible su prórroga automática.

Se colige entonces que el artículo décimo cuarto del Decreto 048 de 24 de marzo de 2020 desconoció la normativa que regula la urgencia manifiesta, pues no acreditó haber identificado la subsistencia de la urgencia y, adicionalmente, en caso afirmativo, tampoco procedió a realizar una nueva declaratoria, lo que claramente se contrapone a la naturaleza excepcional de la figura contractual de la urgencia manifiesta. Por consiguiente, se declarará su ilegalidad.

3.4.3.- DE la declaratoria de legalidad de los artículos décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero del decreto 48 de 13 de abril de 2020.

Los anteriores cuatro artículos se declararán ajustados a la legalidad en vista que desarrollan el Decreto legislativo 441 de 20 de marzo de 2020 en lo relacionado con la garantía de prestación del servicio de acueducto durante la pandemia causada por el covid 19, cuya constitucionalidad fue examinada por la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado, José Fernando Reyes encontrando que el conjunto de medidas contenidas en el decreto, todas ellas relacionadas con (i) la reconexión inmediata del servicio de acueducto asumiendo su costo el respectivo prestador del servicio; (ii) la obligación de asegurar esquemas diferenciales y medios alternos para el aprovisionamiento de agua; (iii) el empleo de los recursos del Sistema General de Participaciones para tal propósito; y (iv) la no aplicación de los incrementos tarifarios relacionados con el índice de precios, guardaban relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción.

Destacó la Corte que en el presente contexto la actuación efectiva de las entidades del Estado y los prestadores del servicio para garantizar el acceso al agua de todas las personas, constituye un deber constitucional inaplazable a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Bajo esa perspectiva encontró que, en general, el decreto cumplía con los requisitos formales y materiales exigidos, dado que sus contenidos se ajustaban a los mandatos constitucionales.

No obstante, lo anterior, estableció que la regla que exceptuaba de la reconexión inmediata a aquellos suscriptores residenciales que fueron suspendidos por fraude a la conexión o al servicio, resultaba contraria a la Constitución dado que era incompatible con el deber de asegurar la vida y la salud de los propios suscriptores y de los demás integrantes de la comunidad. Advirtió la Corte que, a pesar de que la reconexión para este tipo de situaciones también era inmediata, el costo de la misma debía ser asumido posteriormente por tales suscriptores.

Cojn fundamento en lo previamente indicado se declararán ajustados a la legalidad los artículos décimo, salvo las expresiones "*con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión al servicio*", que se declaran contrarias a la legalidad por contrariar lo resuelto por la Corte Constitucional; el artículo décimo primero, décimo segundo y décimo tercero.

3.4.4 De las medidas adoptadas en los decretos 40, 43 y 47 de 2020- Artículo décimo sexto del Decreto 48 de 13 de abril de 2020.

Se tiene que el artículo décimo sexto del precepto en cita, dispuso continuar con las medidas dadas en el Decreto No 033 del doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 036 del dieciséis (16) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 038 del diecisiete (17) de marzo de dos mil veinte (2020), Decreto No 040 del diecinueve (19) de marzo do dos mil veinte (2020), Decreto No 043 del veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020), y Decreto No 047 del primero (1) do abril de dos mil veinte (2020), expedidos por el Municipio de Cómbita, con lo allí regulado, acatando las modificaciones y/o adiciones acá expresadas.

En ese sentido, habrá de indicarse que en lo que respecta a los decretos 40, 43 y 47 de 2020, **expedidos con posterioridad** a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica prevista en el decreto legislativo 417 de

2020, la Sala se atenderá a lo resuelto en los proveídos emitidos por ésta corporación, dentro de los medios de control inmediato de legalidad que abordaron el estudio de los aludidos actos administrativos¹³.

3.4.5.- Finalmente, aun cuando se declara la improcedencia parcial del Control Inmediato de legalidad respecto de la mayor parte del articulado del decreto 48 de 13 de abril de 2020, y se declara la ilegalidad de uno de los artículos del mentado acto administrativo, la Sala considera pertinente precisar que el **artículo décimo noveno** del decreto, dispuso que el mismo rige a partir de la fecha de su expedición, frente a lo cual, es pertinente recordar que de conformidad con el artículo 65 del CPACA los actos administrativos de carácter general serán obligatorios una vez hayan sido publicados a través de los diversos medios señalados, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación, es decir, la publicación del acto administrativo de carácter general es requisito de eficacia y oponibilidad frente a terceros, pero el acto administrativo existe y se presume legal desde el momento mismo en que se expide. Así las cosas, se declarará legal el artículo décimo noveno, pero en el entendido que el decreto 048 de 13 de abril de 2020 rige a partir de su publicación.

IV. DECISIÓN

¹³ Mediante auto de 13 de mayo de 2020, el Despacho No. 6 dentro del expediente No. 2020-586-00, dispuso NO avocar conocimiento del decreto 047 de 1 de abril de 2020. Por su parte, mediante fallo de 3 de julio de 2020, la Sala plena de esta corporación resolvió en expediente No. 2020-183-00, declarar improcedente el control inmediato de legalidad del decreto 040 de 19 de Marzo de 2020. Finalmente, dentro del expediente No. 2020-182-00 la Sala Plena de la Corporación emitió Fallo el 13 de julio de 2020 declarando la ilegalidad de algunos artículos y la improcedencia del Control inmediato de legalidad, respecto de otros artículos del decreto 43 de 24 de marzo de 2020.

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

FALLA

Primero. - Declarar improcedente el control inmediato de legalidad de los **artículos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo**, noveno, décimo quinto, décimo séptimo y décimo octavo del decreto 48 de 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cómbita, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. - Declarar la ilegalidad del artículo **décimo cuarto** del Decreto 48 de 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cómbita, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. - Declarar la legalidad del artículo décimo, salvo las expresiones “*con excepción de aquellos que fueron suspendidos por fraude a la conexión al servicio*” que se declara ilegal, del artículo décimo primero, décimo segundo y décimo tercero del Decreto 48 de 13 de abril de 2020, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. - Declarar ajustado a la legalidad el artículo décimo noveno del Decreto 48 de 13 de abril de 2020 en el entendido que rige a partir de su publicación.

Quinto. - En relación con el artículo décimo sexto del decreto 048 de 13 de abril, estarse a lo resuelto por este tribunal conforme a lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

Sexto. - Abstenerse de reconocer personería al abogado DANIEL SEBASTIAN CORTÉS CABALLERO, portador de la T.P. No. 281.396 del C.S.J, como apoderado municipio de Cómbita, conforme a lo expuesto en este fallo.

Sexto. -En firme esta providencia, remítase copia de la misma a la alcaldía del municipio de Cómbita, a la Contraloría General del Departamento de Boyacá y, luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

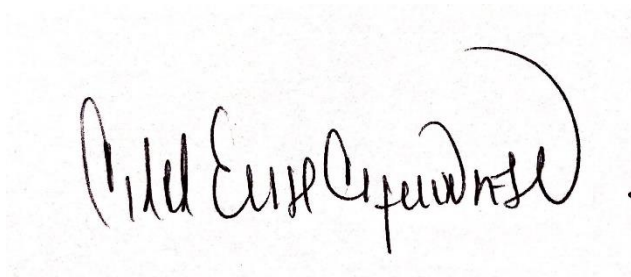
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado

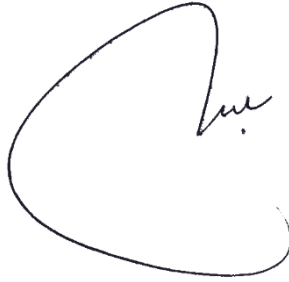


CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada

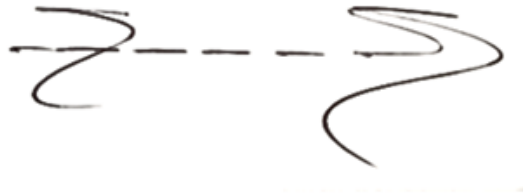


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

A handwritten signature in black ink, featuring a large, sweeping initial 'C' followed by a smaller, more detailed signature.

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, horizontal signature with a long, straight line through the middle.

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

A handwritten signature in black ink, featuring a stylized, vertical signature with a horizontal line extending to the right.

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

HOJA DE FIRMAS

Decreto No. 048 de 13 de abril de 2020
Autoridad: Municipio de Cóbbita
Expediente: 15001-23-33-000-2020-01224-00