

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: 150012333000202000699-00

ACUMULADO CON LOS PROCESOS: 1500123330002020-0840- 00

1500123330002020-1177- 00

1500123330002020- 1009- 00

REMITENTE: MUNICIPIO DE TUNJA

DECRETOS Nos. 105, 125, 130 y 146 de 2020.

I. ASUNTO A RESOLVER

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

I. ANTECEDENTES

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

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*¹.

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por

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

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

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

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran, entre otras, las siguientes relacionadas con lo dispuesto en los decretos objeto de estudio:

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

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

2.2. 2.4. Del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."

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

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

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

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. 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 3. *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales."*

Debe señalarse que la Corte declaró ajustada a la Constitución el Decreto Legislativo 491 de 2020, con excepción del Artículo 12, el parágrafo 1º del Artículo 6º y la expresión "de los pensionados y beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales -FOMAG" contemplada en el inciso 2º del Artículo 7º, con fundamento en las siguientes consideraciones citadas en el **Boletín No. 116 (complemento del Boletín de Prensa No 115):**

*"Con ponencia del Magistrado, **Luís 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.

*Salvaron el voto los Magistrados, **Gloria Stella Ortiz Delgado, Carlos Bernal Pulido, Luís Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo**, y el fundamento de su disidencia fue expresado en los términos contenidos en la parte in fine del Boletín de prensa No 115 de la misma fecha.*

2.3. Del Decreto 105 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja.

El control inmediato de legalidad recae en la presente oportunidad en el Decreto 105 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. "por el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones disciplinarias regidas por la Ley 734 de 2002, adelantados en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Tunja".

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

normas:

i) De orden constitucional: Artículos 2 y 209.

ii) Decretos de orden departamental:

- Decreto 180 de 2020
- Decreto 183 de 2020

Así, la parte resolutive del acto administrativo, dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: Suspende los términos de las actuaciones disciplinarias de la Secretaría de Control Interno Disciplinario, desde el día 24 de marzo de 2020 y hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente a partir del 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Que esta suspensión de términos cubija exclusivamente las actuaciones de los procesos disciplinarios de primera y segunda instancia que adelanta la Alcaldía Mayor de Tunja.

ARTÍCULO TERCERO: Incorporar copia de la presente resolución a todos los expedientes que se encuentran en trámite en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Tunja.

ARTÍCULO CUARTO: Publíquese el presente acto administrativo en cartelera de las instalaciones de la Secretaría de Control Interno Disciplinario y en la página web de la Alcaldía Mayor de Tunja.

ARTÍCULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de expedición."

La suspensión de términos decretados en el artículo primero del Decreto 105 de 2020, fueron prorrogados a través de los Decretos 125 de 12 de abril, 130 de 26 de abril y 146 de 10 de mayo de 2020, los cuales fueron fundamentados en las siguientes normas:

2.4. Decreto 125 de 12 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Tunja.

El control inmediato de legalidad recae también sobre el Decreto 125 de 12 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. "Por medio del cual se PRORROGAN las medidas de suspensión de términos adoptadas en el artículo primero del decreto 105 de 24 de marzo de 2020 y artículo segundo del Decreto 111 de 26 de marzo de 2020".

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

i) De orden constitucional: Artículos 2, 24, 45, 95, 205, 209 y 315.

ii) De ordena legal:

- *Ley 105 de 1993*
- *Ley 336 de 1996*
- *Decreto 3366 de 2003*
- *Ley 1437 de 2011*
- *Ley 1523 de 2012- Art. 1- Parg 1, 12*
- *Ley 734 de 2002.*

iii) Decretos y Resoluciones de orden Nacional

- *Resolución 385 de 2000*
- *Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*
- *Decreto 418 de 2020*
- *Decreto 420 de 2020.*
- *Decreto 457 de 2020.*
- *Decreto 0531 de 2020*

iv) Decreto de orden departamental:

- *Decreto 180 de 2020*
- *Decreto 183 de 2020*

v) Decretos de orden municipal

- *Decreto 0080 de 2020*
- *Decreto 0093 de 2020*
- *Decreto 0095 de 2020*
- *Decreto 105 de 2020*
- *Decreto 111 de 2020*
- *Decreto 0080 de 2020*
- *Decreto 0082 de 2020*
- *Decreto 0093 de 2020*
- *Decreto 0095 de 2020*

Así, la parte resolutive del acto administrativo, dispuso:

"ARTICULO PRIMERO: PRORROGAR la medida de suspensión de términos contenida en el artículo primero del Decreto 105 de 2020 hasta las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020.

PARÁGRAFO: La medida a que hace referencia el presente artículo cubija exclusivamente las actuaciones de los procesos disciplinarios de primera y segunda instancia que adelanta la Alcaldía Mayor de Tunja.
(...)

ARTÍCULO QUINTO: El cierre de términos en los procesos anteriormente enunciados se entenderán en única, primera y segunda instancia

PARÁGRAFO: La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelantan en las diferentes Secretarías de despacho de la Alcaldía de Tunja, despacho del señor alcalde y demás dependencias que se sirven como asesoras de despacho y control interno disciplinario.

ARTÍCULO SEXTO: Derogar los Actos Administrativos que versen sobre los mismos temas y que sean contrarios a este.

ARTÍCULO SÉPTIMO: VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2.5. Decreto 130 de 26 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Tunja.

El control inmediato de legalidad igualmente recae en la presente oportunidad en el Decreto 130 de 26 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. "Por medio del cual se PRORROGAN las medidas de cierre de términos adoptadas en el Decreto 125 de 12 de ABRIL de 2020".

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

i) De orden constitucional: Artículos 2, 24, 45, 95, 205, 209 y 315.

ii) De ordena legal:

- Ley 105 de 1993- Art. 2
- Ley 136 de 1994- Arts. 91 y 93.
- Ley 769 de 2002- Art. 2, 135 prg. 2, 140 y 159
- Ley 769 de 2002- Arts. 2.
- Ley 1383 de 2010- Art. 2.
- Ley 336 de 1996
- Decreto 3366 de 2003.
- Ley 1523 de 2012- Art. 12
- Ley 1801 de 2016- Art. 202
- Ley 1523 de 2012- Art. 1- Parg 1, 12

- Ley 734 de 2002.

iii) Decretos y Resoluciones de orden Nacional

- Resolución 385 de 2000

- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020

- Decreto 0531 de 2020

iv) Decreto de orden departamental:

- Decreto 180 de 2020

- Decreto 183 de 2020

v) Decretos de orden municipal

- Decreto 169 de 2020. Arts 140 y 159

- Decreto 105 de 2020

- Decreto 111 de 2020

- Decreto 0080 de 2020

- Decreto 0082 de 2020

- Decreto 0093 de 2020

- Decreto 0095 de 2020

- Decreto 125 de 2020.

Así, la parte resolutive del acto administrativo, dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: PRORROGAR los cierres de términos señalados en el artículo primero del Decreto 125 de 2020 ampliando la suspensión de los mismo desde el día 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día ONCE (11) de mayo de 2020, de acuerdo a la parte motiva del presente proveído.

PARÁGRAFO: La medida a que hace referencia el presente artículo cubija exclusivamente las actuaciones de los procesos disciplinarios de primera y segunda instancia que adelanta la Alcaldía Mayor de Tunja.

(....)

ARTÍCULO SEXTO: Derogar los Actos Administrativos que versen sobre los mismos temas y que sean contrarios a este.

ARTÍCULO SÉPTIMO: VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación."

2.6. Decreto 146 de 10 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Tunja.

El control inmediato de legalidad recae en la presente oportunidad en el Decreto

146 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja.
"Por medio del cual se PRORROGAN las medidas de cierre de términos adoptadas en el Decreto 130 de 26 de abril de 2020".

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

i) De orden constitucional: Artículos 2, 29, y 209.

ii) De ordena legal:

- Ley 105 de 1993- Art. 2
- Ley 136 de 1994- Arts. 91 y 93.
- Ley 769 de 2002- Art. 2, 135 prg. 2, 140 y 159
- Ley 769 de 2002- Arts. 2.
- Ley 1383 de 2010- Art. 2.
- Ley 336 de 1996
- Decreto 3366 de 2003.
- Ley 1437 de 2011- Art. 3.
- Ley 1801 de 2016- Art. 202
- Ley 294 de 1996
- Ley 575 de 2000
- Ley 1257 de 2008
- Ley 1098 de 2006
- Ley 640 de 2001

iii) Decretos y Resoluciones de orden Nacional

- Resolución 385 de 2000
- Decreto 418 de 2020
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020
- Decreto 636 de 2020

iv) Decreto de orden departamental:

- Decreto 180 de 2020
- Decreto 183 de 2020

v) Decretos de orden municipal

- Decreto 169 de 2020. Arts 140 y 159- jurisdicción coactiva
- Decreto 111 de 2020
- Decreto 0080 de 2020

- Decreto 0093 de 2020
- Decreto 0095 de 2020
- Decreto 125 de 2020.
- Decreto 130 de 2002

Así, la parte resolutive del acto administrativo, dispuso:

"ARTÍCULO PRIMERO: PRORROGAR el cierre de términos señalados en el artículo primero del Decreto 130 de 2020 ampliando la suspensión de los mismo desde el día 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día VEINTICINCO (25) de mayo de 2020, de acuerdo a la parte motiva del presente proveído.

PARÁGRAFO: La medida a que hace referencia el presente artículo cobija exclusivamente las actuaciones de los procesos disciplinarios de primera y segunda instancia que adelanta la Alcaldía Mayor de Tunja.
(....)

ARTÍCULO SEXTO: Derogar los Actos Administrativos que versen sobre los mismos temas y que sean contrarios a este.

ARTÍCULO SÉPTIMO: VIGENCIA. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación."

2.7. Trámite del Medio de Control. En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del municipio de Tunja remitió los Decretos 105 de 24 de marzo, 125 de 12 de abril, 130 de 26 de abril y 146 de 10 de mayo de 2020.

2.8. Auto avoca conocimiento. Mediante auto de 27 de mayo de 2020, se dispuso avocar conocimiento para control de legalidad del Decreto 105 de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Tunja; en la mencionada decisión judicial, igualmente se dispuso fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

- Mediante auto de 21 de agosto de 2020 se dispuso acumular los procesos radicados bajo los Nos. 1500123330002020-0840-00, 1500123330002020-1177-00 y 500123330002020- 1009- 00 al proceso de la referencia (radicado No. 1500123330002020- 0699- 00) por ser necesario realizar un estudio conjunto de los Decretos Nos. 105, 125, 130 y 146 de 2020, asignados a los referidos expedientes, respectivamente, para el estudio de Control Inmediato de

Legalidad. Lo anterior, al considerarse que conforman una proposición jurídica completa, por cuanto en los últimos 3 decretos se dispuso prorrogar el periodo de suspensión de los términos de las actuaciones disciplinarias adelantadas en la Secretaría de Control Interno Disciplinario, que fue inicialmente establecido en el Decreto 105 de 2020.

2.9. Intervenciones procesales. Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió los actos administrativos objeto de control de legalidad, allegó escrito indicando que el Decreto 105 de 2020 tuvo como principal propósito acatar las directrices y lineamientos dados por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo con relación a la etapa de contención y acciones de prevención del **COVID-19** (Coronavirus). Además, teniendo en cuenta que el presidente de la República a través de Decreto No 457 de 22 de marzo de 2020 dispuso 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 (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus **COVID19**".

Igualmente, señalo que para disponer la suspensión de términos en procesos disciplinarios, se tuvo como precedente que la Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución No 0128 de fecha 16 de marzo de 2020 *"Por medio de la cual ordenó la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19"*, a partir del día 17 de marzo y hasta el día 31 de marzo, y por las Resoluciones Nos. 0136 de fecha 24 de marzo de 2020 y 148 de fecha 03 de abril de 2020 se prorrogó el término de suspensión, procediendo en el mismo sentido la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante varios Acuerdos.

Por último, señaló que el aislamiento social decretado por el Gobierno Nacional impide que las personas que intervienen en las actuaciones disciplinarias, no solo sujetos procesales sino también testigos, acudan a la sede de la entidad y verifiquen e intervengan en las actuaciones del proceso, para de esta manera garantizar el debido ejercicio de la acción disciplinaria, promover y garantizar sus derechos como son el debido proceso, derecho a la defensa y estando también de por medio su derecho a la salubridad pública. Sin embargo, se

precisó que la suspensión de términos en ningún caso ha perjudicado la actividad laboral, debido a que los funcionarios y contratistas han continuado ejerciendo funciones a través de trabajo en casa.

2.10. Concepto del Ministerio Público. Dentro del término otorgado para el efecto, el Ministerio Público emitió concepto en el sentido de solicitar declarar ajustadas a la normatividad las medidas adoptadas en el Decreto Número 105 del 24 de marzo de 2020, por las siguientes razones: **i)** el acto expedido por el Alcalde encuentra sustento en la **facultad constitucional ordinaria** contemplada en el artículo 315 de la Constitución Política, que establece como atribución del Alcalde Municipal la de "*Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...)*"; atribución que es reiterada en el numeral 1º del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (**facultad legal ordinaria**); **ii)** Fue expedido en uso de las **facultades extraordinarias** por el Gobierno Nacional dentro del estado de excepción, las cuales si bien no se especifican de manera expresa y detallada en el Decreto Municipal, es evidente que los hechos que dieron lugar a la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias que adelanta la entidad territorial, se basó en lo dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, así como en el Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020 que dispuso el aislamiento social; **iii)** lo dispuesto por el alcalde municipal en el Decreto bajo estudio, guarda relación de conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica declarada mediante el Decreto 417; **iv)** el decreto objeto de control de legalidad, no solo se fundamentó en las normas de orden Nacional que se han expedido con ocasión de la pandemia, sino que además se basó en las normas y principios aplicables a las entidades territoriales, sin modificar términos legales; y **v)** con la medida adoptada en el Decreto Municipal se garantiza la salud de los servidores públicos del Municipio, la protección de los ciudadanos, durante el Estado de emergencia, social y ecológica generada por el brote de la enfermedad del COVID-19 y en términos procesales constituye una garantía para el debido proceso, el derecho de defensa y la seguridad jurídica de los usuarios e interesados en las actuaciones que se adelantan en la entidad territorial.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

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

3.2. Problema jurídico.

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia o no del control inmediato de legalidad frente a los Decretos Nos. 105 de 24 de marzo, 125 de 12 de abril, 130 de 26 de abril y 146 de 10 de mayo de 2020, por medio de los cuales, por el primero se dispuso *suspender términos procesales en las actuaciones disciplinarias regidas por la Ley 734 de 2002, adelantados en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Tunja*, y por los siguientes, se prorrogó el periodo de suspensión de términos referido; y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

3.3. 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*"³.

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

³ 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.

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 Contencioso Administrativo.

Ahora, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control 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 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”⁴.

De esta forma, para que resulte procedente el estudio de un tema regulado mediante decreto por una administración municipal, debe reunirse como requisitos: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** que se trate de

⁴ 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.

un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción.

Para el caso concreto, como fue enunciado atrás, la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo lugar a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de tal manera que, en principio, a partir de allí se tendría en cuenta la conexidad de las medidas locales con el referido estado de excepción. Sin embargo, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo limitó esta conexidad, no solo al hecho de mencionar en los distintos decretos el Decreto 417, sino que resulta menester revisar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control⁵.

Conforme a las anteriores precisiones, procede la Sala Plena a realizar el análisis respectivo de los Decretos 105, 125, 130 y 146 de 2020, expedidos por la Alcaldía de Tunja, bajo la precisión que el estudio de control de legalidad que se hará en el sub judice, sólo recae en lo relacionado a la suspensión de términos procesales en las actuaciones disciplinarias regidas por la Ley 734 de 2002 adelantados en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía Mayor de Tunja, que fue decretada a través del Decreto 105, y cuyo periodo de suspensión fue prorrogado por los referidos Decretos subsiguientes.

A. Decreto 105 de 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. *"por el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones disciplinarias regidas por la Ley 734 de 2002, adelantados en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Tunja"*.

De la lectura de las consideraciones del Decreto 105 de 2020, se advierte que dicha medida fue decretada tomando como fundamento *"los principios y fines del Estado, consagrados por los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, entre ellos los de igualdad, Moralidad, Eficacia, Economía, Celeridad e Imparcialidad."*, y a pesar de que se indicó que se expide teniendo en cuenta las directrices y lineamientos anunciados por el Gobierno Nacional, a través del

⁵ Consejo de Estado. Auto del 29 de abril de 2020. Exp. 2020-01014. Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

Ministerio de Salud y Protección Social, el Instituto Nacional de Salud, y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, con relación a la etapa de contención y acciones de prevención del COVI 19 (Coronavirus)", en ninguno de sus apartes se dispuso expresamente que la referida determinación se haya adoptado en desarrollo del Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, o en algún decreto legislativo expedido en el marco de la actual emergencia económica, sanitaria y ambiental, relacionados con la suspensión de términos, lo que además no es posible si se tiene en cuenta que el Decreto 105 fue expedido por el Alcalde de Tunja el día 24 de marzo de 2020 y el Decreto legislativo 491 que reguló lo relacionado con la suspensión de términos en procesos administrativos, fue expedido el 28 de marzo de 2020, circunstancias que permiten colegir que en éste caso no se cumple con los criterios de temporalidad y conexidad para que proceda el estudio de control de legalidad, por lo que se declarará improcedente el estudio e legalidad del Decreto municipal 105 de 2020.

B. Decreto 125 de 12 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. *"Por medio del cual se PRORROGAN las medidas de suspensión de términos adoptadas en el artículo primero del decreto 105 de 24 de marzo de 2020 y artículo segundo del Decreto 111 de 26 de marzo de 2020".*

De la lectura de las consideraciones del Decreto 125 de 2020 se advierte que además de citarse las normas constitucionales que consagran las atribuciones de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de policía, y en aras de conservar el orden público, también se citó la Ley 734 de 2002 que regula lo relacionado con las actuaciones disciplinarias, y el Decreto No. 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, y a pesar de no haberse citado el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 que reguló lo relacionado con la suspensión de términos en los procesos administrativos, es dable inferir que el Decreto Municipal fue expedido como desarrollo de éste último, debido a que se dejó establecido que *"es deber del Alcalde Municipal asegurar la efectividad de los principios que orientan función administrativa y las garantías de quienes tienen interés en las distintas actuaciones a cargo*

del Municipio, por lo que el aislamiento obligatorio imponen la adopción de medidas como la suspensión de los términos en esas actuaciones administrativas en el entendido que la limitante en la movilidad impide atención del particular a dichos trámites y por ende limita o afecta el decreto fundamental al debido proceso.”

En consecuencia, al colegirse de las consideraciones expuestas en el Decreto Municipal que el mismo fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, fuerza concluir que el Decreto Municipal 125 de 2002 goza de plena legalidad pues no lo contradice.

C. Decreto 130 de 26 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. *“Por medio del cual se PRORROGAN las medidas de cierre de términos adoptadas en el Decreto 125 de 12 de ABRIL de 2020”.*

De la lectura de las consideraciones del Decreto 130 de 2020 se advierte que además de citarse las normas constitucionales que consagran las atribuciones de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de policía, en aras de conservar el orden público y de procurar el cuidado integral de la salud de la comunidad, también se citó el Decreto No. 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, y a pesar de no haberse citado el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 que reguló lo relacionado con la suspensión de términos en los procesos administrativos, es dable inferir que el Decreto Municipal fue expedido como desarrollo de éste último, debido a que se dejó establecido que siguiendo el lineamiento del Decreto Nacional 0531 de 2020 que ordena el aislamiento preventivo, se hace necesario prorrogar la suspensión de cierre de términos, haciendo referencia al deber constitucional de velar porque en las actuaciones administrativas se desarrollen con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

En consecuencia, al colegirse de las consideraciones expuestas en el Decreto Municipal que el mismo fue expedido en desarrollo del Decreto

Legislativo 591 de 2020, al que se ajusta, fuerza concluir que el Decreto Municipal 125 de 2002 goza de plena legalidad.

D. Decreto 146 de 10 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Tunja. *"Por medio del cual se PRORROGAN las medidas de cierre de términos adoptadas en el Decreto 130 de 26 de abril de 2020"*.

De la lectura de las consideraciones del Decreto 146 de 2020 se advierte que además de citarse las normas constitucionales que consagran las atribuciones de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de policía, y en aras de conservar el orden público, también se citó la Ley 734 de 2002 que regula lo relacionado con las actuaciones disciplinarias, y el Decreto No. 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, y a pesar de no haberse citado el Decreto Legislativo 591 de 28 de marzo de 2020 que reguló lo relacionado con la suspensión de términos en los procesos administrativos, es dable inferir que el Decreto Municipal fue expedido como desarrollo de éste último, debido a que se dejó establecido que *"En virtud de la orden presidencial de aislamiento preventivo obligatorio, resulta afectada la posibilidad de los intervinientes en actuaciones administrativas de asumir su rol procesal en debida forma, situación que genera impacto negativo en e curso normal del trámite administrativo y de las garantías de los sujetos procesales."*

En consecuencia, al colegirse de las consideraciones expuestas en el Decreto Municipal que el mismo fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020 y que se ajusta a él, fuerza concluir que el Decreto Municipal 146 de 2002 goza de plena legalidad.

CONCLUSIÓN

Conforme a las referidas consideraciones, se declarará la improcedencia para control de legalidad del Decreto Municipal 105 de 2020 al evidenciarse que el mismo no cumple con los criterios de temporalidad y conexidad para que sea procedente su estudio de control de legalidad, debido a que el mismo NO fue

expedido en desarrollo del Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, y de algún decreto legislativo expedido en el marco de la actual emergencia económica, sanitaria y ambiental, relacionados con la suspensión de términos, lo que además no era posible si se tiene en cuenta que el Decreto 105 fue expedido por el Alcalde de Tunja el día 24 de marzo de 2020 y el Decreto legislativo 491 que regulo lo relacionado con la suspensión de términos en procesos administrativos, fue expedido con posterioridad, esto es, el 28 de marzo de 2020.

Por su parte, se declarará la legalidad de los Decretos 125, 130 y 146 de 2020, por haberse colegido de sus consideraciones que los mismos fueron expedidos en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 que regula lo relacionado con la suspensión de términos en los procesos administrativos, conforme se dejó expuesto en líneas precedentes.

IV. DECISIÓN

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 del Decreto No. **105 de 24 de marzo de 2020** expedido por el Alcalde Municipal de Tunja *"por el cual se suspenden términos procesales en las actuaciones disciplinarias regidas por la Ley 734 de 2002, adelantados en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Tunja"*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Declarar la LEGALIDAD de los Decretos **125, 130 y 146 de 2020**, expedidos por el Alcalde Municipal de Tunja, por medio de los cuales se prorrogó el periodo de suspensión de términos procesales en las actuaciones disciplinarias regidas por la Ley 734 de 2002, adelantados en la Secretaría de Control Interno Disciplinario de la Alcaldía de Tunja, conforme a las razones antes expuestas.

TERCERO: Notificar la presente providencia al alcalde del Municipio de Tunja, así como al Ministerio Público delegado ante este despacho.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, dejando las constancias de rigor,

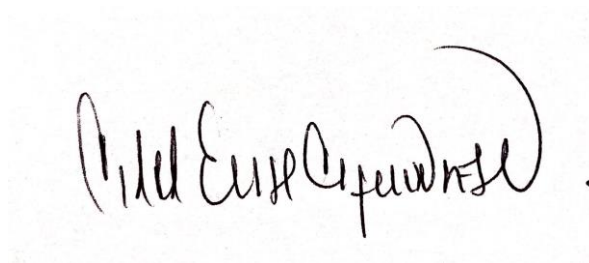
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

Notifíquese y Cúmplase,



FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ

Magistrada

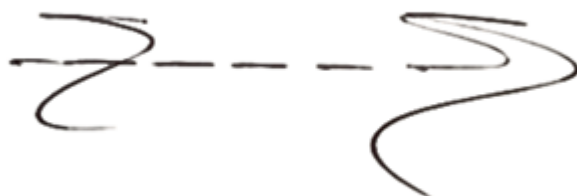


ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

Magistrado

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN: 150012333000202000699-00
ACUMULADO CON LOS PROCESOS: 1500123330002020-0840- 00
1500123330002020-1177- 00
1500123330002020- 1009- 00
REMITENTE: MUNICIPIO DE TUNJA
DECRETOS Nos. 105, 125, 130 y 146 de 2020.**