

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, treinta y uno (31) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN: 1500123330002020-01211-00
NORMA CONTROLADA: DECRETO 029 DEL 13 DE ABRIL DE 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES QUE SE ADELANTE EN LA INSPECCIÓN DE POLICÍA Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA*"

=====

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, en virtud de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia en única instancia en el proceso de control inmediato de legalidad del Decreto 029 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de IZA, "*POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES QUE SE ADELANTE EN LA INSPECCIÓN DE POLICÍA Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA*".

I. EL TEXTO DEL DECRETO

Se transcribe a continuación el texto del Decreto 029 del 13 de abril de 2020 establece:

"El alcalde municipal de Iza (BOYACÁ) en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la ley

136 de 1994 modificada por la ley 1551 del 2012, la ley 1801 de 2016, y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

Que el Alcalde Municipal de Iza mediante decreto 021 de fecha 24 de marzo de 2020, impartió instrucciones por la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y la cual fue catalogada por la organización mundial de la salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial.

Que, con el fin de reforzar las medidas adoptadas, cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Nacional atendiendo al principio de colaboración armónica establecido en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando la salud de servidores públicos y usuarios de la Alcaldía Municipal de Iza (Boyacá), considera necesario decretar la suspensión de términos.

Que el Gobierno Nacional profirió el decreto 531 de 2020, el cual el cual imparte las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19 y el mantenimiento del orden público en el país, ordenando aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril de 2020, de personas y vehículos.

Que, en aras de resguardar la vida y el bienestar de los habitantes de Boyacá, y según boletín reportado por la secretaria de salud departamental, en el cual a hoy se confirma el incremento de contagios de COVID- 19 en el territorio, se requiere prorrogar las medidas adoptadas para la protección y guarda de toda la población del territorio.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. AMPLIAR la medida de suspensión de términos procesales de las actuaciones adelantadas en la Inspección de Policía en lo inherente con los comportamientos contrarios a la convivencia previstas en la ley 1801 de 2016 desde la fecha hasta el 27 de abril del año 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO. Mantener las demás medidas adoptadas mediante el Decreto No. 027 de fecha 13 de marzo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Envíese copia al Tribunal Administrativo de Boyacá, con el fin de dar cumplimiento a la circular No. 3 de 24 de marzo de 2020.

ARTÍCULO CUARTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de publicación”.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Arguyó que el acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad se encuentra ajustado al Decreto 457 de 2020. Recalcó que las medidas excepcionales adoptadas en el Decreto Municipal buscan garantizar la salud de los servidores públicos y la protección de los ciudadanos, durante el Estado de emergencia, social y ecológica generada por el brote de la enfermedad del COVID-19. Agregó que los términos procesales constituyen 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, por ende, era viable la suspensión de dichos términos.

En ese sentido, solicitó se declare legal el Decreto Número 029 del 13 de abril de 2020, *"Por medio del cual se amplía la suspensión de los términos de las actuaciones procesales que se adelantan en la Inspección de Policía y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública"*, debido a que se ajusta a la normatividad que regula la materia y a los pronunciamientos emitidos por el Consejo de Estado sobre este aspecto.

III. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE IZA

Esgrimió que el Decreto 029 del 13 de abril de 2020 fue derogado tácitamente con la expedición del Decreto legislativo 593 de 24 de abril de 2020, numeral 39 del artículo 3, determinó la obligación de prestar el servicio en la Inspección de Policía. En consecuencia, señaló que mediante Decreto Municipal 033 de 2020 y circular interna se ordenó la atención Pública y la reanudación de términos de la Inspección de Policía y viene funcionando.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Con el fin de exponer un razonamiento claro y lógico de la temática en discusión, la Sala Plena se ocupará en establecer, en primer lugar, la procedencia del control inmediato de legalidad frente al asunto en estudio, y solo en caso de que dicho mecanismo resulte procedente, abordará de fondo el estudio en concreto de cada uno de los artículos del Decreto municipal 029 de 2020, sobre suspensión de términos.

IV.1. PROCEDENCIA Y ALCANCE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para efectos de examinar las medidas de carácter general que sean adoptadas por las diferentes autoridades, ya sean del orden nacional o territorial, a efectos de desarrollar o reglamentar los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Así, se tiene entonces que se hace necesario verificar el cumplimiento de cuatro requisitos, a efectos de que la jurisdicción contencioso administrativa conozca y pueda resolver el mecanismo del control inmediato de legalidad, esto es, (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) expedido en vigencia del estado de excepción, (iii) en ejercicio de la función administrativa y, **(iv) que el acto tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria de los estados de excepción.** Sumado a lo anterior, los Tribunales Administrativos tendrán competencia del medio de control cuando el acto sea expedido por una autoridad del orden territorial.

Así las cosas, el examen de legalidad se realiza confrontando el respectivo acto administrativo de contenido general, con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional. La Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, dejó sentado que *"dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

IV.2. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En cuanto a las características de esta clase de medio de control, el Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10-, sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00, las clasificó de la siguiente manera:

"1. Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general,

expedidas por las autoridades públicas nacionales o territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

2. Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes...

3. Es autónomo, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo...

5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que el control es compatible con las acciones de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según sea el caso. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pueden demandarse posteriormente en nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se aleguen normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6. Es un control participativo, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa."

Así entonces, se tiene que el control inmediato de legalidad:

- Impone la revisión de los actos de la administración proferidos con ocasión de la declaratoria de Estados de Excepción, con el fin de preservar el ordenamiento y la legalidad en abstracto.
- Se ejerce por vía automática y oficiosa al no requerir la presentación de demanda alguna, sino la remisión por parte de la autoridad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes y

porque el juez contencioso competente puede aprehender por su cuenta su conocimiento.

- Recae sobre aquellas determinaciones generales tomadas en ejercicio de la función administrativa, es decir, las contenidas en actos administrativos de carácter general, y no en aquellos de carácter particular y concreto.
- Se ejerce sobre tales actos, siempre que hayan sido proferidos como consecuencia y en desarrollo de los decretos legislativos emitidos en Estados de Excepción, con el fin de aminorar las causas de la alteración y/o de reducir su radio de acción.
- Se desarrolla mediante un procedimiento y trámite especial consagrado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

En suma, la declaratoria de Estados de Excepción, dentro de la que se encuentra el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, atiende a las especiales y excepcionales circunstancias establecidas principalmente en el artículo 215 superior, para las cuales la normativa aplicable en condiciones de normalidad se torna insuficiente e ineficaz y por lo tanto se impone la adopción de medidas administrativas de carácter general tendientes a conjurar la crisis, como se expuso.

IV.3. DEL CASO EN ESTUDIO.

Para el caso en estudio, se advierte que el Decreto 029 de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES QUE SE ADELANTE EN LA INSPECCIÓN DE POLICÍA Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA"*, sobre el cual se pretende el control inmediato de legalidad, presuntamente se encarga de desarrollar el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, *"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"*.

Frente al caso en estudio, la Sala Plena dejará en claro que a través del Decreto 531 de 2020, el Gobierno Nacional tan solo se dedicó a implementar medidas para atender la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y conservar el orden público. En ese orden, tal decreto no es un decreto legislativo que regule o reglamente el tema relacionado con la suspensión de términos en

las actuaciones administrativas o jurisdiccionales que se adelanten en sede administrativa como en efecto sí lo hizo el Decreto Legislativo 491 de 2020, el cual no fue citado ni desarrollado en el Decreto municipal materia de estudio para soportar las medidas que fueron adoptadas.

Aunado a ello, es claro que, conforme los considerandos del acto administrativo sometido a control, se advierte que dentro del mismo no se hizo referencia al Decreto 491 de 2020, y, por el contrario, se adujo que las medidas adoptadas se hacían en el marco de la emergencia sanitaria, de acuerdo con los siguientes motivos en los cuales se sustentó el Decreto 029:

“Que el Alcalde Municipal de Iza mediante decreto 021 de fecha 24 de marzo de 2020, impartió instrucciones por la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y la cual fue catalogada por la organización mundial de la salud como una emergencia de salud pública de impacto mundial.

Que, con el fin de reforzar las medidas adoptadas, cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Nacional atendiendo al principio de colaboración armónica establecido en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando la salud de servidores públicos y usuarios de la Alcaldía Municipal de Iza (Boyacá), considera necesario decretar la suspensión de términos.

Que el Gobierno Nacional profirió el decreto 531 de 2020, el cual imparte las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID – 19 y el mantenimiento del orden público en el país, ordenando aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril de 2020, de personas y vehículos.

Que, en aras de resguardar la vida y el bienestar de los habitantes de Boyacá, y según boletín reportado por la secretaria de salud departamental, en el cual a hoy se confirma el incremento de contagios de COVID- 19 en el territorio, se requiere prorrogar las medidas adoptadas para la protección y guarda de toda la población del territorio.”

Lo anterior deja entrever que el Decreto 029 de 2020 tuvo como sustento la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y reiterada en el Decreto 531 de 2020, y no con fundamento en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, y mucho menos en desarrollo del **Decreto Legislativo 491 del 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.

Así las cosas, se tiene entonces que el decreto municipal objeto de control no fue expedido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 de 2020 y con ocasión y como desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, de ahí que no se cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción.

Conforme a lo anterior, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de conexidad que debe existir entre el acto administrativo bajo estudio y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que dan lugar a la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales adelantadas en sede administrativa por entes u organismos estatales.

V. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 029 del 13 de abril de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES QUE SE ADELANTE EN LA INSPECCIÓN DE POLICÍA Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA*", conforme a las razones antes expuestas.

SEGUNDO.- Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.

El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado en Sala Virtual según consta en acta de la fecha.

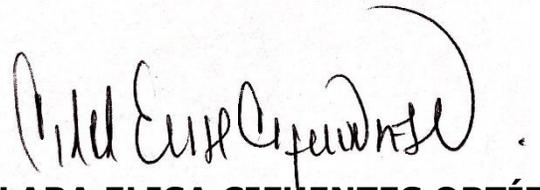
NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



**LUÍS ERNESTO ARCINIEGAS
TRIANA**
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ
RIVEROS**
Magistrado



JOSÉ ASCENCIÓN FERNANDEZ OSORIO
Magistrado

marce