



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-01235-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE CIÉNEGA
OBJETO:	DECRETO No. 061 DEL 13 DE ABRIL DE 2020
TEMA:	SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS – IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL.
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá a proferir sentencia de única instancia, en los términos de los artículos 185-6 y 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

1. TRÁMITE DEL MEDIO DE CONTROL

Mediante auto proferido el 2 de junio de 2020 se avocó conocimiento del decreto de la referencia, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo. Asimismo, se ordenó realizar las gestiones previstas en los numerales 2º y 3º del artículo 185 del CPACA.

En cumplimiento de lo anterior, el 4 de junio de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

El Alcalde del MUNICIPIO DE CIÉNEGA se pronunció como a continuación se sintetiza:

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/avisos>

Transcribió parcialmente la motivación del acto sometido a control y referenció cinco decretos municipales dictados con ocasión de la emergencia generada por la pandemia del COVID-19.

Hizo alusión a la Resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; los Decretos Nacionales No. 418 y 531 de 2020; el Decreto Legislativo No. 461 de 2020; los artículos 113 y 209 de la Constitución; y la Ley 1523 de 2012.

Narró que el Inspector de Policía de la localidad contaba con más de 60 años y padece una enfermedad de base.

Manifestó que, como primera autoridad del municipio, debía atender las recomendaciones del Gobierno Nacional para proteger los derechos de los ciudadanos.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3º del auto proferido el 2 de junio de 2020 se invitó a las universidades UPTC, Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. Sin embargo, las instituciones de educación superior guardaron silencio.

2.3. Intervenciones ciudadanas

Ningún ciudadano presentó escrito de intervención dentro del término de la fijación del aviso señalado en el artículo 185-2 del CPACA.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador 46 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto, solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto No. 061 del 13 de abril de 2020, bajo los siguientes argumentos:

Después de hacer alusión a las características de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, expuso que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por un término de treinta (30) días calendario, a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Explicó que los artículos 1º a 3º del acto sometido a control ampliaban la suspensión de los términos procesales de las actuaciones adelantadas en

la Secretaría de Hacienda en lo tocante al cobro coactivo por pago de impuesto predial y las multas previstas en la ley 1801 de 2016, así como también las actuaciones adelantadas en la Inspección de Policía y los términos que maneja la Secretaría de Planeación en lo relacionado con las licencias urbanísticas, hasta tanto se levante definitivamente el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional.

Sostuvo que esos artículos eran legales porque para ese momento ya se encontraba vigente el Decreto Legislativo No. 491 de 2020, que permitió suspensión de términos administrativos, y asimismo era consistente con las medidas de distanciamiento social recomendadas por las autoridades sanitarias.

Agregó que el concejo autorizó al alcalde para establecer los plazos para el pago de los impuestos a través del Acuerdo No. 061 del 9 de diciembre de 2008.

Concluyó que “[a]l tratarse de una asignación de competencias legal (no constitucional), ni tratarse de una modificación de aspectos esenciales del tributo municipal (sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos), en concepto de esta agencia, dicha suspensión se encuentra ajustada a la legalidad”.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: **¿El Decreto No. 061 del 13 de abril de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Ciénega (Boyacá), reúne los requisitos para ser sometido al control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA?**

Para contestar el anterior interrogante, la Sala Plena concreta la tesis argumentativa del caso e igualmente anuncia la posición que asumirá, así:

1.1. Tesis argumentativa propuesta por la Sala Plena

El acto bajo estudio no cumple el criterio de conexidad material debido a que no se fundamenta en algún decreto legislativo expedido en el marco del estado de excepción. Además, la medida en él contenida se refiere a la ampliación de la suspensión de términos ordenada a través del Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020, frente al cual el Tribunal

declaró improcedente el control inmediato de legalidad en sentencia del 3 de julio de 2020.

Por lo tanto, se declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad del Decreto No. 061 del 13 de abril de 2020

2. ANÁLISIS DE LA SALA

2.1. Disposiciones sometidas a control

El texto de la parte resolutive del Decreto No. 061 del 13 de abril de 2020 es el siguiente:

**“(…) DECRETO No. 061
(13 DE ABRIL DE 2020)**

‘POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA LA SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES PROCESALES, QUE SE ADELANTAN EN LA SECRETARIA DE HACIENDA, INSPECCIÓN DE POLICÍA Y SECRETARIA DE PLANEACION Y OBRAS PUBLICAS Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS POR MOTIVOS DE SALUBRIDAD PÚBLICA’

El Alcalde Municipal de Ciénega (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, demás normas concordantes y

CONSIDERANDO

Que el alcalde municipal de Ciénega mediante decreto 041 del 19 de marzo del hogaño adoptó medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor, por haberse visto afectado el país con casos de la enfermedad denominada COVID-19, 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 y usuarios de la alcaldía municipal de Ciénega (Boyacá), considera necesario decretar la suspensión de términos.

Que el decreto 461 de fecha 22 de marzo de 2020, autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Que mediante decreto municipal 060 de fecha 12 de abril de 2020, se decretó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del

municipio de ciénega, acatando las disposiciones del Gobierno Nacional, conforme a Decreto 531 de fecha 8 abril de 2020.

Que, en virtud de lo anterior,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: AMPLIAR LA SUSPENSION de los términos procesales de las actuaciones adelantadas en la Secretaría de Hacienda, en lo tocante con el cobro coactivo por pago de impuesto predial y las relacionadas con las multas por el no pago de las medidas correctivas previstas en la ley 1801 de 2016, desde el 14 de abril de 2020, hasta tanto se levante definitivamente el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO. AMPLIAR LA SUSPENSION los 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 el 14 de abril de 2020, hasta tanto se levante definitivamente el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO TERCERO. AMPLIAR LA SUSPENSIÓN de los términos que se manejan en la secretaría de planeación, en lo tocante a las licencias urbanísticas en sus diferentes modalidades desde el 14 de abril de 2020, hasta tanto se levante definitivamente el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional.

ARTÍCULO CUARTO. SUSPENDER el cobro del impuesto predial, en los términos señalados mediante acuerdo No 044 de 2008, conforme a lo señalado en el decreto 461 de fecha 22 de marzo de 2020, desde el 14 de abril de 2020, hasta tanto se levante definitivamente el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO. Al quedar suspendido el termino para los beneficios de descuentos, una vez, se reanude, se computarán los días faltantes para hacer uso del beneficio.

ARTÍCULO QUINTO. REMÍTASE copia de este decreto a la personería municipal, comandante de estación, inspección de policía, Secretario de Hacienda y Secretaría de Planeación y Obras públicas, para conocimiento y fines pertinentes.

ARTICULO SEXTO: REMÍTASE el presente decreto al ministerio del interior para su correspondiente revisión.

ARTICULO SEPTIMO: REMITASE al Tribunal Administrativo de Boyacá para que surta el respectivo control de legalidad.

ARTICULO OCTAVO: El presente Decreto rige a partir del día 14 de abril de 2020 y deroga el decreto 048 de fecha 26 de marzo de 2020.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE (...)"

2.2. Caso concreto

Analizado el decreto de la referencia, el Tribunal considera que no resulta procedente su enjuiciamiento a través del presente medio de control, por las razones que a continuación se explican:

La decisión referida a avocar conocimiento del asunto se fundamentó en el contenido material del acto, con el cual se amplió la suspensión de términos de varias actuaciones administrativas, lo que en principio tendría relación con el **Decreto Legislativo No. 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*".

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para considerar configurado el criterio de conexidad material. A efectos de ejercer el control inmediato de legalidad es necesario que los actos administrativos sobre los que versa sean de carácter general, se expidan en ejercicio de la función administrativa y **desarrollen alguno de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción** (arts. 20 L 137/1997 y 136 CPACA), como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

"(...) 35. De la normativa trascrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

*35.1. Debe tratarse de un **acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.***

*35.2. Que haya sido dictado **en ejercicio de la función administrativa**, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

*35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el **desarrollo de un decreto legislativo** expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (...)"²*
(Negrilla fuera del texto original)

Este último criterio no se cumple en este caso. Por un lado, el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 no aparece como sustento en la motivación del acto de la referencia, ni siquiera de forma tangencial, sino que se referencia el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020, "*por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos*

² C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.

territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", lo cual no tiene ninguna relación con el asunto regulado.

Por otro lado, el acto amplió una medida de suspensión de términos previamente dictada por el alcalde mediante el Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020, la cual fue analizada por este Tribunal en sentencia proferida el 3 de julio de 2020. En esta providencia se declaró improcedente el control inmediato de legalidad con los siguientes argumentos:

*"(...) Como se observa, el Decreto bajo análisis no supera las previsiones señaladas por el Consejo de Estado para que sea procedente el control inmediato de legalidad, en tanto, **no se encuentra fundamentado en el Decreto de declaratoria del Estado de Excepción, o decretos que lo desarrollen.***

Es así que, en la parte motiva del mismo, no se hace alusión a la expedición del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, lo que lleva a considerar que no fue expedido con fundamento en la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y por ende no hace parte de los actos a cuya legalidad se revisa en los términos de los artículos 136 y 151.14 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-.

Contrario sensu, se evidencia que el acto administrativo invoca como fundamento el artículo 113 de la Constitución Política, Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y, la Ley 1801 de 2016; luego, se colige sin mayor esfuerzo, que las decisiones allí contenidas fueron adoptadas por el Alcalde Municipal de Ciénega en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad administrativa a nivel local, preexistentes a las normas del estado de excepción; pues la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas constituye una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad, y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria (sic)

(...)

En esa línea, discurre la Sala que el Decreto No. 044 de 23 de marzo de 2020, ni invoca ni desarrolla el EESE [Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica], ut supra indicado, ni algún otro decreto legislativo expedido en desarrollo del mismo por lo cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 no configura uno de aquellos actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad. (...)"³ (Negrilla fuera del texto original)

En este orden de ideas, si el decreto principal no fue objeto de un análisis de fondo (su control inmediato de legalidad fue declarado improcedente), este que lo prorroga y tampoco se basa en los decretos

³ TAB, Sent. 2020-00475, jul. 3/2020. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortiz.

legislativos expedidos en el marco del estado de excepción debe correr la misma suerte.

En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad, atendiendo la posición actual del Consejo de Estado:

*“(...) 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 pendan directamente un decreto legislativo.***

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.** (...)”⁴ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y más recientemente, el alto tribunal enfatizó:

*“(...) 4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la ‘tutela judicial efectiva’, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello. La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que **un correcto entendimiento de la ‘tutela judicial efectiva’ no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.** (...)”⁵ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

Cabe precisar que no se dictará un fallo inhibitorio porque el acto sí es susceptible de enjuiciamiento, pero no a través del mecanismo previsto

⁴ C.E., Sala Especial de Decisión No. 19, Auto 2020-01958, may. 20/2020. M.P. William Hernández Gómez.

⁵ C.E., Sala Especial de Decisión No. 26, Auto 2020-02611, jun. 26/2020. M.P. Guillermo Sánchez Luque.

en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA. Por consiguiente, esta decisión no impide que el control judicial del acto se pueda promover, a solicitud de parte, mediante los demás medios de control anulatorios previstos por el CPACA, como el de nulidad (art. 137)⁶.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del **Decreto No. 061 del 13 de abril de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CIÉNEGA**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

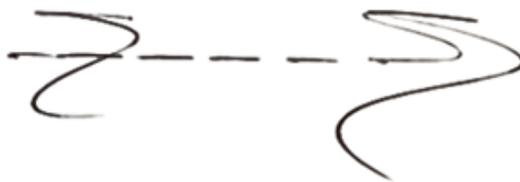
SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

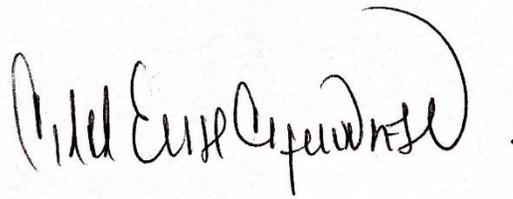


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado

⁶ "(...) ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)"



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado