REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 1

MAGISTRADO: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL :	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	150012333000**202000402**-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE GUATEQUE
OBJETO:	DECRETO No. 024 DEL 19 DE MARZO DE 2020

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial de fecha **3 de abril de 2020**[1], para avocar el conocimiento del acto administrativo de la referencia. Sin embargo, se evidencia que el mismo no reúne los requisitos necesarios para ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

Al respecto, la norma precitada prescribe:

> *"(…) ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*
>
> *Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (…)"* (Negrilla fuera del texto original)

Teniendo como referencia el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- (que es idéntica a la norma precitada), el Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos objeto del control inmediato de legalidad deben reunir los siguientes requisitos:

---

[1] *Acta de reparto Nº 264*

> *"(…) 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)

En el presente caso, el **Decreto No. 024 del 19 de marzo de 2020**, "*Por el cual se ordena un simulacro de aislamiento preventivo en el marco de las medidas especiales de contención del COVID- 19 en el en el (Sic) Municipio de Guateque - Boyacá y se dictan otras disposiciones*", reúne los **dos primeros requisitos**, en tanto que (i) los efectos del acto se dirigen a un número indeterminado de personas (la totalidad de los habitantes de la localidad)[3] y (ii) desarrolla reglas y principios fijados en normas superiores, con la finalidad de establecer los detalles y pormenores necesarios para su debida aplicación[4], de acuerdo con las especiales condiciones actuales.

Por otra parte, el **tercer requisito**, en criterio del Tribunal, implica que los actos objeto del control inmediato de legalidad a su vez deben reunir dos características, a saber: (i) ser expedidos con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción (criterio temporal), y (ii) su contenido debe guardar conexidad directa con las directrices impartidas por los decretos legislativos emitidos en virtud de dicha declaratoria, ya que su finalidad es desarrollar sus prescripciones (criterio de conexidad material).

Ahora bien, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de

---

[2] C.E., Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/2019. M.P. Hernando Sánchez Sánchez.
*[3] C.E., Sec. Primera, Sent. 1999-00824, nov. 28/2019. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés: "(…) el Consejo de Estado ha manifestado que la diferencia entre los actos administrativos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios de los mismos, y ha precisado que para diferenciar unos y otros es necesario tener presente que [e]l acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que **el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman**. (…)" (Negrilla fuera del texto original)*
[4] Ver, por ejemplo: C.E., Sala de Consulta, Concepto 2019-00051 (2416), jul. 30/2019. M.P. Germán Alberto Bula Escobar.

marzo de 2020[5], a su vez el Municipio De Guateque emitió el Decreto No. 024 del 19 de marzo del presente año, así que se cumple el criterio temporal.

A efectos de verificar el criterio de conexidad material el Despacho analizará las atribuciones invocadas por el burgomaestre para expedir el acto, su motivación y el asunto regulado:

a) Atribuciones invocadas: El Alcalde del Municipio De Guateque manifestó actuar en ejercicio de las facultades Constitucionales, las Leyes 1551 de 2012, Ley 1468 de 2011, 1801 de 2016, y el Decreto 2876 de 1984. Entonces, el funcionario hizo alusión a normas relativas a la organización y el funcionamiento de los municipios; leyes relativas al descanso remunerado en la época del parto, prohibición de despido en razón del embarazo, de las obligaciones del empleador y al control de precios.

Por ende, hasta este punto no se observa que el alcalde hubiera actuado en desarrollo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica o de alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de la misma.

b) Motivación del acto: Además de los aspectos normativos relacionados en precedencia y los fines esenciales del Estado, la motivación del Decreto esencialmente se fundó en la **Ley 1523 de 2012**, por la cual se establece la política nacional de gestión de riesgo; en la declaratoria de calamidad pública y alerta amarrilla que efectuó el Gobernador de Boyacá a través de los Decretos No. 180 del 16 de marzo de 2020 y 183 de 2020.

Adicionalmente, el acto hace referencia al simulacro de aislamiento preventivo ordenado por el Gobernador de Boyacá mediante el Decreto **No. 192 del 19 de marzo de 2020** y a los parámetros establecidos por el Presidente para la regulación del orden público en el marco de la emergencia sanitaria, contenido en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, para la regulación del orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Por lo tanto, se colige que entre las razones de derecho que sustentan el decreto no está la declaratoria del Estado de excepción, sino la emergencia sanitaria declarada el 12 de marzo de 2020 y las medidas adoptadas por el departamento al respecto.

---

[5] El decreto legislativo fue publicado el mismo día de su expedición en el diario oficial No. 51.259.

c) Asunto regulado: El Decreto No. 024 del 19 de marzo de 2020, prescribe las siguientes medidas:

- Establece restricciones a la movilidad de los habitantes, residentes y visitantes que se encuentren en la localidad de Guateque, **durante el 20 de marzo de 2020 y hasta el 23 de marzo de 2020**, atendiendo el simulacro departamental, con las excepciones respectivas.
- Toque de queda desde las 8:00 pm a 5: 00 a.m, con las respectivas excepciones.
- Prohibir visitas a hogares geriátricos, centro de adultos mayores, e insta el autoaislamiento de personas mayores de 70 años.
- Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio desde el 19 de marzo, hasta las 6:00 a.m del 30 de mayo de 2020, sin prohibir el expendio.

Las medidas adoptadas por el Municipio de Guateque, estaban prevista en los Decretos No. 418 y 420 del 18 de marzo de 2020 y derivan las facultades indicadas en el literal b) del numeral 2º del literal b) del artículo 91 de la Ley de modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 136 de 1994)[6], así como de la competencia extraordinaria de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, estatuida en el artículo 202 numerales 5º y 6º del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)[7]. Es más, representa la adopción de la **directriz impartida por el Gobernador de Boyacá en ejercicio las competencias extraordinarias de policía en mención**.

---

[6] *"(…) ARTÍCULO 91. FUNCIONES. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. // Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*
(…)
b) En relación con el orden público:
(…)
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;
c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;
(….)"

[7] *"(…) ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a 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, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:*
(…)
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. (…)"

Así las cosas, aun cuando el contenido del Decreto No. 024 del 19 de marzo de 2020, tiene relación con el supuesto de hecho que dio lugar a la declaratoria de emergencia sanitaria, ese vínculo es apenas circunstancial (pandemia) debido a que el alcalde actuó con fundamento en sus facultades constitucionales y legales ordinarias, **no las surgidas a partir de los decretos legislativos dictados en virtud del estado de excepción**.

Por lo anterior, el Tribunal se abstendrá de aprehender el conocimiento del asunto por falta de competencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de avocar el conocimiento del **DECRETO No. 024 del 19 de marzo de 2020**, expedido por el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUATEQUE**, a efectos del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

SEGUNDO: Comuníquese el presente auto al **MUNICIPIO DE GUATEQUE** inmediatamente y por el medio más expedito, para su conocimiento.

TERCERO: Archívese el expediente dejando las anotaciones de rigor en el sistema de información de la Rama Judicial.

Esta decisión se toma de ponente y se firma de manera digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado