REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
DESPACHO No. 1

MAGISTRADO: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL :	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	150012333000-**2020-00599**-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ
OBJETO:	DECRETO No. 053 DEL 18 DE MARZO DE 2020

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial de fecha 28 de abril de 2020[1], a efectos de verificar si concurren los requisitos para que el Tribunal aprehenda el conocimiento del acto administrativo de la referencia.

1. **Remisión por parte de la autoridad administrativa**

El Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, a través del cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario. En virtud de lo anterior, el Tribunal Administrativo de Boyacá emitió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020, con la que requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria, a efectos de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994).

En acatamiento de lo anterior, el 2 de abril de los corrientes el MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ remitió el **Decreto No. 053 del 18 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos remitido desde el correo electrónico danielsebastian.cortescaballero@gmail.com, perteneciente al Asesor Jurídico Externo del Alcalde de dicho municipio. El Despacho considera que esta actuación -realizada a través de medios electrónicos- cuenta con validez, de acuerdo con lo establecido en los artículos 186 del CPACA, 103 y 122 del CGP y 5º de la Ley 527 de 1999 y que el acto allegado se reputa auténtico, en concordancia con el artículo 244 del CGP.

---

[1] *Acta de Reparto - Secuencia No. 749.*

Por ende, se encuentra satisfecho el requisito contemplado en el inciso 1° del artículo 185 del CPACA, atinente a la recepción de "*copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad*".

2. Competencia

El inciso 1° del artículo 136 del CPACA (y en idéntica forma, el artículo 20 de la Ley estatutaria de los estados de excepción), preceptúa lo que sigue:

> "*(…) 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.** (…)*" (Negrilla fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 151-14 de la misma codificación estatuye:

> "*(…)*
> *ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en **única instancia**:*
>
> *(…)*
> *14. Del **control inmediato de legalidad** de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren **dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan**. (…)*" (Negrilla)

Así las cosas, la competencia del Tribunal para efectuar el control inmediato de legalidad depende del lugar de expedición del acto administrativo (factor territorial) y si la autoridad que lo emitió es del orden departamental o municipal (factor subjetivo).

En este caso, el **Decreto No. 053 del 18 de marzo de 2020** fue expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ en la misma localidad, razón por la cual este Tribunal es competente para tramitar el asunto.

3. Examen formal del acto objeto de control inmediato de legalidad

El Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos objeto del control inmediato de legalidad deben reunir los siguientes requisitos:

> *"(…) 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 se observa, que el Alcalde de Puerto Boyacá (Boyacá), profirió el Decreto No. 053 del 18 de marzo de 2020, ***"POR EL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ, CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN MATERIA CONTRACTUAL"***, 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

---

[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.

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 marzo de 2020**[5], a su vez el **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ** emitió el **Decreto No. 053 el 18 de marzo del presente año**, así que se cumple el criterio temporal.

En cuanto al criterio de conexidad material, el Despacho evidencia que el acto administrativo prescribió lo siguiente:

1. Decreta la situación de calamidad pública en el municipio.

2. Elaboración de un plan de acción específico por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, de conformidad con lo señalado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012.

3. Declara la urgencia manifiesta como mecanismo excepcional.

De entre todas estas medidas, la relacionada con la declaratoria de urgencia manifiesta, fue proferida en virtud a la declaratoria del estado de excepción (**Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**) y contempla las medidas establecidas en el **Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020**, cuyo artículo 7 estableció que: "*Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta..*", aun cuando éste fue expedido con posterioridad al decreto municipal de la referencia. Las demás, en principio, no se fundamentan en las normas con fuerza material de ley dictadas a propósito de la declaratoria del estado de excepción, ya sea porque las atribuciones ejercidas son las que

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

el alcalde ostenta ordinariamente[6] o porque se enmarcan en las medidas adoptadas a nivel departamental[7].

Por todo lo anterior, el Tribunal Administrativo de Boyacá avocará el conocimiento del acto administrativo de la referencia e impulsará oficiosamente el procedimiento establecido en el artículo 185 del CPACA. Esto sin perjuicio de que en la sentencia de delimiten definitivamente los asuntos materia del control inmediato de legalidad.

Cabe anotar que el trámite del presente medio de control se encuentra exceptuado de la suspensión general de términos judiciales adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura, según el Acuerdo No. PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Despacho No. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá

RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR el conocimiento del **Decreto No. 053 del 18 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ**, a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad respectivo.

---

[6] **LEY 1523 DE 2012:**
"*Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.*
(…)

Artículo 61. Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.
Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen (…)"

[7] ***DECRETO DEPARTAMENTAL 180 DEL 16 DE MARZO DE 2020:***
"*ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Departamento de Boyacá de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria misma.*
(…)
ARTÍCULO SEGUNDO: La Secretaría de Salud, el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias del orden Nacional, Departamental y Municipal, elaborarán el plan de acción específico para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la Ley 1523 del 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias."

SEGUNDO: Por Secretaría, **FÍJESE** un aviso por el término de diez (10) días en la puerta principal del Palacio de Justicia de Tunja, en el que se indique la existencia del proceso; esto siempre y cuando las condiciones de emergencia lo permitan. En todo caso, **PUBLÍQUESE** el mismo aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y a través de los canales virtuales con que cuenta el Tribunal. Durante este término cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de examen. La Secretaría dejará expresa constancia de estas actuaciones.

TERCERO: INVITAR a las universidades **UPTC**, **Santo Tomás de Tunja y Fundación Universitaria Juan de Castellanos** a que, dentro del término de **cinco (5) días**, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, presenten por escrito su concepto acerca de la legalidad del **Decreto No**. **053 del 18 de marzo de 2020**. Para el efecto, por Secretaría remítaseles copia del acto objeto de examen y de la presente providencia.

CUARTO: OFICIAR al Alcalde del **MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ** para que, dentro del término de **cinco (5) días** contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, allegue un informe en el que se relacionen los trámites que antecedieron a la expedición del **Decreto No. 053 del 18 de marzo de 2020,** así como los criterios de necesidad, finalidad y proporcionalidad que llevaron a adoptar las medidas allí contenidas.

QUINTO: Expirado el término de la publicación del aviso señalado en el numeral 2º de esta providencia, **CÓRRASE** traslado al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. Para el efecto, remítasele copia del expediente a través de mensaje de datos.

SEXTO: Vencido el anterior traslado, ingrésese el expediente al Despacho del Ponente para elaborar el proyecto de fallo.

SÉPTIMO: ADVERTIR a la autoridad que expidió el acto, a los intervinientes, a las instituciones invitadas a conceptuar y a la ciudadanía en general que las actuaciones a adelantar dentro del presente proceso se surtirán por medios electrónicos. Para tal fin, el único buzón de correo electrónico habilitado por el Tribunal para recibir documentos es sectradmboy@cendoj.ramajudicial.gov.co.

OCTAVO: Comuníquese el presente auto al **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PUERTO BOYACÁ** inmediatamente y por el medio más expedito, para su conocimiento.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado