



Tribunal Administrativo de Boyacá
Despacho No. 5
Magistrada: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, junio veintitrés (23) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 043 de 22 de mayo de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Sora**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-01468-00

Ingresa el expediente de la referencia con informe secretarial de 12 de junio de mayo de 2020 para avocar conocimiento.

Procede el Despacho a realizar el estudio pertinente, de conformidad con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011¹.

1. Remisión por parte de la autoridad administrativa:

El Gobierno Nacional expidió los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 06 de mayo de 2020, a través de los cuales declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de la expedición de cada uno de ellos. En virtud de la expedición del primer decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se 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 y las que en futuro se decreten, 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).

¹ El Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de mayo de 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso “[e]xceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 Y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el (...) Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” (Se destaca) Mediante Acuerdos PCSJA20-11532; PCSJA20-11546, PCSJA20-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 se prorrogó dicha suspensión entre el 13 y el 26 de abril; el 27 de abril y el 10 de mayo, desde el 11 hasta el 24 de mayo, desde el 25 de mayo hasta el 08 de junio de 2020, y desde el 09 hasta el 30 de junio, respectivamente.

En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Sora** remitió el **Decreto Municipal No. 043 de 22 de mayo de 2020** por medio de mensaje de datos. El Despacho considera que esta actuación -realizada a través de medios electrónicos- cuenta con validez de acuerdo con lo establecido en los artículos 186 de la Ley 1437 de 2011, 103 y 122 del Código General de Proceso y 5° de la Ley 527 de 1999. Con igual sustento, el acto allegado es auténtico, en concordancia con el artículo 244 del Código General del Proceso.

En consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito establecido en el inciso 1° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, 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 forma idéntica, el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción-, establece lo siguiente:

“(...) 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 numeral 14 del artículo 151 del mismo cuerpo normativo, dispuso:

*“(...) 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 fuera de texto)*

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

de si la autoridad que lo emitió es del orden departamental o municipal (factor subjetivo).

En este caso, el **Decreto No. 043 de 22 de mayo de 2020** fue expedido por el Alcalde del Municipio de Sora del Departamento de Boyacá, razón por la cual el Tribunal es competente para tramitar el asunto.

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

El Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos objeto del control automático 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)*

Con base en lo anterior, se constata la procedibilidad formal del medio de control, así:

3.1. Criterio de generalidad:

Tal como lo señala el artículo 136 del CPACA, los actos administrativos deben ser de carácter **general**, es decir, aquellos cuyo campo de aplicación está dirigido a la población respectiva.

A través del Decreto No. 043 de 22 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Sora " **POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y UNIFICAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTENCION RELACIONADAS CON LA TRANSMISIÓN Y PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS “COVID - 19”**; se resolvió entre otras cosas:

² Consejo de Estado, Sección primera, sentencia proferida el 26 de septiembre de 2019 dentro del proceso con radicación 2010-00279, Consejero Ponente Doctor Hernando Sánchez Sánchez.

*“(…) **ARTÍCULO PRIMERO.** Decretar el toque de queda en todo el territorio del municipio de Sora desde las 6:30 de la tarde hasta las 5:00 de la mañana a partir del 22 de mayo hasta el día 31 de mayo de 2020.*

***Parágrafo:** Quedan exceptuadas para el toque de queda las personas que se dedican a la realización de las actividades previstas en el artículo tercero del Decreto Nacional No. 636 de 2020 o la disposición señalada por el gobierno nacional*

***ARTÍCULO SEGUNDO. Ley seca.** Prohibir la distribución, expendio y consumos (Sic) de bebidas embriagantes en el Municipio de Sora, a partir de la expedición del presente decreto y hasta las 00:00 del día 31 de mayo de 2020.*

***ARTÍCULO TERCERO.** Adoptar como horario de atención para la venta de productos de primera necesidad el comprendido entre las 6:30 de la mañana (Sic) hasta las 6:00pm*

(…)

***ARTÍCULO CUARTO.** Ordenar que, en todos los establecimientos de Comercio, entidades públicas y/o privadas del Municipio de Sora se adopten las medidas de protocolo general de bioseguridad del MINSALUD, para controlar y realizar el adecuado manejo de las actividades económicas, sociales y del sector público, en la prevención y protección del COVID-19: tanto para el personal laboral como para los particulares que ingresen a dichos establecimientos y/o entidades (…)*

***ARTÍCULO QUINTO. PROHIBICIÓN PARRILLERO.** Se prohíbe el tránsito de parrilleros en motocicletas a partir de la presente fecha y hasta el 31 de mayo de 2020.*

***ARTÍCULO SEXTO.** Ordenar el uso obligatorio del tapabocas para todos los habitantes y para todas las personas que en virtud de las excepciones establecidas en el artículo 3 del decreto 636 de 2020 o disposición emitida por el gobierno nacional, que puedan circular en el Municipio.*

***ARTÍCULO SEPTIMO. CIERRE DE VIAS.** Establecer como única y obligatoria la carrera y calle 3 como ingreso al casco urbano del Municipio de Sora.*

***ARTÍCULO OCTAVO. PUESTOS DE CONTROL.** La policía Nacional establecerá puestos de control de manera intermitente en zona rural o urbana del municipio a fin de realizar los correspondientes controles y cumplimiento de los decretos de orden nacional y municipal.*

***ARTÍCULO NOVENO.** La infracción a las presentes disposiciones dará lugar a las correspondientes sanciones de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Policía, ley 1801 de 2016.*

(…)” - Negrilla del texto original -.

*En este sentido, los efectos del acto se dirigen a un número indeterminado de personas la totalidad de los habitantes, residentes y visitantes del **Municipio de Sora***

y la decisión es abstracta e impersonal³. Luego, este requisito se encuentra satisfecho.

3.2. Criterio de conexidad material:

Este aspecto no es simplemente formal, por el contrario, el decreto legislativo que declara el estado de excepción y los decretos legislativos que en desarrollo del mismo sean expedidos, son precisamente el marco dentro del cual se examina la legalidad del acto expedido por la autoridad local en ejercicio de su función administrativa. Preciso la Corte Constitucional en la Sentencia C-252 de 2010, al revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 4975 del 23 de diciembre de 2009 “Por el cual se declara el estado de emergencia social”

“(...) 4.3. Sistema de controles al estado de emergencia. (...) Pueden señalarse dos (2) tipos de controles: uno de carácter jurídico y otro de índole político que recaen tanto sobre la declaratoria del estado de emergencia como sobre los decretos legislativos de desarrollo. Dichos controles no resultan excluyentes, pues “los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos”

(...)

4.3.2. El control jurídico corresponde a la Corte Constitucional, que desarrolla un papel relevante como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (art. 241-7 C.P.). Dicho control recae sobre los actos de poder. Es un control objetivo que implica una labor de cotejo entre el acto emitido y los parámetros normativos de control que estarían dados por: i) la Constitución Política, ii) los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior), y iii) la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

En la sentencia C-135 de 2009, la Corte refirió al alcance y rasgos distintivos de este control:

“(...) De esta manera los rasgos distintivos del control jurídico también han sido definidos por la Constitución: (i) el objeto de control son el decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria, y los decretos de prórroga de los estados de

³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia proferida el 28 de noviembre de 2019, radicación 1999-00824, Consejero Ponente Doctor 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)

excepción; (...) (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos estos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad (...)”” (Subrayado fuera de texto)

Traídos las anteriores consideraciones al campo local, habrá de señalarse que no se trata entonces de ejercer control inmediato de legalidad a los decretos que expidan alcaldes o gobernadores en desarrollo de las funciones concedidas por la Constitución y la ley, sino de aquellos que impliquen que **en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción** la autoridad administrativa ejerce funciones administrativas propias de la Asamblea Departamental o los Concejos Municipales, respectivamente.

Lo anterior adquiere sentido, pues no se trata de acudir al control inmediato de legalidad frente a actos que por su naturaleza implican las funciones constitucionales previstas en el artículo 305 para el Gobernador y en el artículo 315 para el caso de los alcaldes y que, por consecuencia, son pasibles del medio de control de nulidad en tanto, se reitera, se trata del ejercicio normal, que no excepcional de las funciones administrativas.

En conclusión, no todo acto que se expida en razón de la declaratoria de emergencia es pasible de control inmediato de legalidad, pues las facultades constitucionales y legales de estos servidores públicos no se encuentran suspendidas. De acuerdo con el mismo artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia se activa respecto de actos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos del estado de Emergencia Constitucional.

En el Decreto No. 043 de 22 de mayo de 2020, se indicó:

“(…) Que, el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia consagra como atribución de los Alcaldes Municipales, como primera autoridad de Policía, la de conservar el Orden Público en su respectiva Jurisdicción de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley.

(…)

Que, la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en su artículo 5° que el Estado es responsable de respetar, proteger, y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho, fundamento legal que cuenta con amplio asidero y soportes jurisprudencial de las Altas Cortes.

(…)

Que el Municipio de Sora, asume con alta importancia la declaración por parte de la Organización Mundial de la Salud al establecer como Pandemia

el caso del Coronavirus COVID-19, así mismo, su trascendencia e importancia mundial, y las acciones de prevención y atención que cada país ha implementado en aras de prevenir el contagio, y/o mejorar las condiciones de acceso al sistema de salud y seguridad social de los ciudadanos, así como las pautas establecidas en la Circular No. 018 del 10 de marzo de 2020.

Que el Gobierno Nacional Declaro (Sic) el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia coronavirus.

*Así mismo, el gobierno nacional desde el mes de marzo a expedido (Sic) una serie de decretos a fin de impartir (Sic) instrucciones con ocasión de la emergencia sanitaria ocasionada por el covid 19, entre ellas el **aislamiento obligatorio preventivo, de conformidad al decreto 636 de 2020**, medida que fue prorrogada por el gobierno nacional hasta el día 31 de mayo de 2020*

Que, atendiendo las disposiciones del gobierno nacional, el Municipio de Sora ha expedido una serie de decretos a fin reglamentar las acciones preventivas y de contención en el territorio, a fin de prevenir la pandemia Covid 19.

(...)

*Que, **el sub-literal a y c) del numeral 2º del literal b), al igual que el numeral 4º del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012**, prescribe como funciones de los Alcaldes, entre ellas: b) En relación con el orden público: "1. **Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador.** La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. "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; (subrayado fuera de texto) c). Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes."***

(...) - Negrilla y subraya del Despacho -

Como se observa del texto del Decreto objeto de estudio, en la parte motiva **no** se hace alusión a la expedición de los Decretos Nacionales 417 de 17 de marzo ni 637 de 06 de mayo de 2020; lo que lleva a considerar que **no** fue expedido con fundamento en las declaratorias 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-.

Por el contrario, el acto administrativo invoca como fundamento el Decreto Nacional 636 de 2020⁴, que dispuso entre otras cosas, que los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio, para

⁴ "Por el cual se imparten instrucciones en virtud emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"

lo cual, dicha Cartera deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación, luego de lo cual, podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Esto, sin perjuicio de que cuando un municipio que haya obtenido la autorización del Ministerio del Interior, pierda la condición de ser un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, de acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social en su página web, quede sometido nuevamente a la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Por lo demás, impartió instrucciones en materia de **orden público** en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia, relacionadas con el aislamiento, el teletrabajo, el trabajo en casa, la movilidad, la suspensión de transporte doméstico por vía aérea y la prohibición de consumo de bebidas embriagantes.

Así pues, de la lectura del acto administrativo y de los considerandos del Decreto Nacional 636 de 2020, se establece que las decisiones contenidas en el decreto objeto de estudio, **no fueron adoptadas en virtud de los decretos legislativos que declararon la Emergencia Económica, Social y Ecológica**, sino en razón a la necesidad de dictar medidas de orden público, que acaten las instrucciones a nivel nacional y departamental, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

De hecho, si se revisan las facultades invocadas, no se mencionan los decretos expedidos en desarrollo del artículo 215 de la C.P. y la Ley 137 de 1994; sino que de su contenido se deduce que realmente se funda en las funciones previstas en los artículos 296⁵ y 303⁶ de la Constitución Política, propias del Presidente de la República y de los Gobernadores sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de excepción referidas, sino que corresponde al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.

Por tal razón, se concluye que el Decreto Municipal No. 043 de 22 de mayo de 2020 adoptó las medidas señaladas en el Decreto Nacional 636 de 06 de mayo 2020 **en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad de policía a nivel**

⁵ Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

⁶ Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. (...)”

local, preexistentes a las normas del estado de excepción; funciones previstas en el numeral 3º del artículo 315 de la C.P.⁷, Ley 1801 de 2006 artículos 14⁸ y 202⁹ y, las competencias municipales conforme a lo dispuesto la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012; siguiendo para ello los parámetros contenidos en los Decretos Nacionales, que se dictan en virtud de competencias constitucionales propias de esa autoridades.

⁷ “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

⁸ **ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. **PARÁGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 2ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

⁹ **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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
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.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

En este mismo sentido, se ha pronunciado ya este Tribunal en auto proferido con ponencia del Magistrado José Fernández Osorio de fecha 13 de abril de 2020 que, en concreto precisa:

“(…) 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 IZA** manifestó actuar en ejercicio de las facultades contempladas en el artículo 315-3 de la Constitución, los artículos 14, 199 y 202 de la **Ley 1801 de 2016**, y la **Ley 136 de 1994**. Entonces, el funcionario invocó sus atribuciones de director de la acción administrativa del municipio y autoridad de policía con competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad.

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 de hacer alusión a varias disposiciones constitucionales¹⁰, la motivación del Decreto esencialmente se fundó en la **Resoluciones Nos. 385 y 464 de 2020**, a través de las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y ordenó la medida sanitaria de aislamiento para las personas mayores de 70 años hasta el 30 de mayo de la presente anualidad, respectivamente.

*Adicionalmente, el acto hace referencia a los **Decretos Nos. 418, 420 y 457 de 2020**, con los cuales el Presidente de la República impartió instrucciones para coordinar y dirigir el orden público en las entidades territoriales, y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el país hasta el 13 de abril de los corrientes. Cabe anotar que los mentados decretos no cuentan con fuerza material de ley, sino que fueron dictados por el Presidente en su calidad de suprema autoridad administrativa y de policía en el Estado, en los términos del artículo 189 de la CP.*

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.

c) Asunto regulado: El **Decreto No. 021 del 24 de marzo de 2020** ordena un aislamiento preventivo y prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 12 de abril de 2020.

*Ambas medidas están previstas en el **Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020** y se derivan de las facultades previstas en los literales b) y c) del numeral 2° del literal b) del artículo 91 de la **Ley de modernización de la***

¹⁰ Se referencian disposiciones relacionadas con los fines esenciales del Estado, los derechos a la libertad de circulación, a la salud y a la seguridad social, los derechos de los niños, la protección de la familia, el poder de policía y las atribuciones del Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes en materia de orden público.

organización y el funcionamiento de los municipios (Ley 136 de 1994)¹¹, así como de las competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, estatuidas en el artículo 202 numerales 5° a 7° del **Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana** (Ley 1801 de 2016)¹².

Así las cosas, aun cuando el contenido del **Decreto No. 021 del 24 de marzo de 2020** tiene relación con el supuesto de hecho que dio lugar a la declaratoria de emergencia, ese vínculo es apenas circunstancial (pandemia) debido a que el Alcalde actuó con fundamento en sus facultades constitucionales y legales ordinarias, no las derivadas de los **decretos legislativos** dictados en virtud del estado de excepción.¹³

A la misma conclusión, arribó el Tribunal Administrativo del Meta en auto de 30 de marzo de 2020, proferido al interior del proceso radicado 50001-23-33-000-2020-00114-00, M.P. Doctor Carlos Enrique Ardila Obando, en el cual se señaló:

“(…) Así las cosas, el Despacho advierte que no obstante, el Gobernador del Meta, invoca en los antecedentes del acto administrativo la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, se observa que el Decreto 228 del 22 de marzo de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la ley a los Gobernadores y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través del Decreto 420 de 2020; razón la cual se concluye que la naturaleza del presente acto administrativo, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto No. 418 de 2020 fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por Ministerio de Salud y **el Decreto 420 de 2020, el señor Presidente de la República, estableció las instrucción en materia de orden público que deben seguir los mandatarios**

¹¹ “(…) **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:

(…)

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes; (…)”

¹² **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.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. (…)”

¹³ Expediente 15001-2333-000-2020-00178-00 Municipio de Iza. Posición también contenida en auto de 13 de abril de 2020, proferido al interior del proceso 15001-2333-000-2020-00433-00 Municipio de Tunungúa.

locales, de conformidad con el principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, sumado a que en materia de orden público los gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1), literal b) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República, en ese sentido.

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República y en el cual se fundamenta el Gobernador para expedir el Decreto 228 del 22 de marzo de 2020, **no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica**, sino que invocan como fundamento normativo las facultades ordinarias del presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

Debe el Despacho precisar, que si se quisiera establecer una regla metodológica para definir el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades territoriales como **consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo**; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 del CPCA es claro al indicar que son objeto de control “Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.” -Destaca el Despacho-.

Adicional a lo anterior, resulta importante señalar que revisadas las normas invocadas y las decisiones tomadas no se observa que **ninguna de ellas corresponda a la competencia del Concejo Municipal**, por el contrario, son del resorte exclusivo del alcalde, se reitera, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.

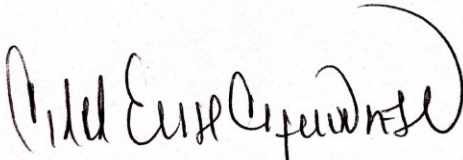
Comoquiera que en el asunto bajo análisis no se cumple con el requisito de conexidad material, huelga pronunciarse sobre el de temporalidad

En mérito de lo expuesto, se **Resuelve**:

1. **No avocar para control inmediato de legalidad el Decreto No. 043 de 22 de mayo de 2020** expedido por el **Alcalde del Municipio de Sora**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto.

2. **Archivar** el presente proceso con los registros y anotaciones respectivas, las cuales se realizarán en el Sistema de Información Siglo XXI una vez sea superado el estado excepcional.
3. Por Secretaría, publíquese este auto en la página web de la Secretaría del Tribunal “[ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca](https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca)” y en sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “[https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunales administrativos/inicio](https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunales-administrativos/inicio)”.
4. Comunicar el presente auto al **Municipio Sora** y al **Ministerio Público** inmediatamente y por el medio más expedito para su conocimiento.

Notifíquese y cúmplase,



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada