



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>RADICACIÓN:</b>	15001-23-33-000- <b>2020-00223-00</b>
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE SIACHOQUE
<b>OBJETO:</b>	DECRETO No. 100-28-01-028 DEL 24 DE MARZO DE 2020
<b>TEMA:</b>	PRESTACIÓN DEL SERVICIO A CARGO DE LA COMISARÍA DE FAMILIA – IMPROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>ASUNTO:</b>	<b>SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA</b>

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 13 de abril 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 15 de abril del presente año se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial<sup>1</sup> y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

### 2. INTERVENCIONES

#### 2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

Con memorial de fecha 23 de abril de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE SIACHOQUE se pronunció como a continuación se sintetiza:

---

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

Refirió que, como antecedentes del acto bajo estudio, podían relacionarse los decretos que se expidieron con ocasión de la emergencia del COVID-19, los cuales se enviaron al Tribunal para el respectivo control inmediato de legalidad (sin especificación adicional), además de las medidas tomadas en el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

Manifestó que el municipio vio la necesidad tomar medidas en razón a la situación presentada, en aras de proteger la salud de funcionarios y contratistas, para lo cual se decidió adoptar las medidas que establece el acto objeto del control de legalidad, sin desconocer lo ordenado en el Decreto Nacional No. 460 de 2020 para las Comisarías de Familia.

Adujo que el MUNICIPIO DE SIACHOQUE debía ceñirse a los deberes y funciones de orden constitucional y legal, y no era ajeno al cumplimiento de los lineamientos del orden nacional, principalmente los contenidos en el Decreto No. 457 del 23 de marzo de 2020, lo cual llevó a la implementación de teletrabajo como alternativa para continuar con las actividades normales que desempeña la entidad. Esto sin desconocer que *“se implementó un protocolo que garantizara de algún modo el cumplimiento del decreto 460 [de 2020], sin que afectara el aislamiento”*.

Indicó que se mantuvo el horario de atención habitual y se pusieron a disposición de la ciudadanía los correos electrónicos institucionales de cada dependencia y números telefónicos.

Aseguró que se suspendieron los términos de los trámites que adelanta la inspección de policía relacionados con comparendos ante la falta de *“medio electrónicos avanzados que permitieran la comunicación con los usuarios”*. Agregó que la prestación del servicio de aseo era necesaria y se encontraba contemplada en las excepciones previstas en el Decreto No. 457 de 2020.

Alegó que la finalidad de las medidas era preservar la salud y vida del personal y la comunidad en general, y que *“[s]e intentó con la medida no afectar a la entidad municipal con las decisiones tomadas, exigiendo del personal el cumplimiento de sus funciones”*.

## **2.2. Instituciones invitadas a conceptuar**

En el numeral 3º del auto dictado el 13 de abril de 2020 se invitó a varias instituciones de educación superior a que presentaran por escrito su concepto acerca de la legalidad del acto administrativo bajo estudio. La

única que se pronunció fue la **Universidad Santo Tomás de Tunja**, a través del Director de su Oficina Jurídica. El concepto expuso lo siguiente:

Narró el contexto en el que la Organización Mundial de la Salud declaró el COVID-19 como una pandemia, se declaró la emergencia sanitaria en el país y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, así como las medidas dictadas para garantizar y coordinar el orden público.

Explicó el contenido de los Decretos Legislativos Nos. 440, 461 y 512 de 2020, y agregó que el Gobernador de Boyacá profirió los Decretos Nos. 180, 183 y 192 de 2020, con los cuales decretó el estado de calamidad pública en el departamento, declaró alerta amarilla y ordenó un simulacro de aislamiento preventivo.

Hizo alusión a los municipios, las facultades de los alcaldes y el aislamiento preventivo obligatorio ordenado y ampliado por el Gobierno Nacional.

Sostuvo que los alcaldes deben acatar e implementar medidas en sus territorios relacionadas con la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, reuniones, aglomeraciones y toque de queda de niños, niñas y adolescentes, atendiendo además las prohibiciones indicadas en el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020.

Expuso que el acto bajo estudio se expidió respetando los lineamientos establecidos por el Ministerio del Trabajo y el Decreto Legislativo No. 488 del 27 de marzo de 2020 sobre la actividad laboral de los servidores de la entidad.

Añadió que el decreto fue emitido con posterioridad al Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020, que dicta medidas y directrices para garantizar la prestación del servicio por parte de las Comisarías de Familia, y se acogió a sus disposiciones.

### **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, manifestando que los artículos 1º, 4º, 5º y 6º del Decreto No. 100-28-01-028 del 24 de marzo de 2020 establecían medidas administrativas laborales al interior de la administración municipal, las

cuales resultaban ajustadas a la legalidad pues se justificaban en las condiciones de aislamiento, excepciones y garantía de movilidad establecidas en el Decreto Legislativo No. 457 de 22 de marzo de 2020 (sic), además sustentarse en las competencias ordinarias del burgomaestre.

Refirió que el artículo 2º, atinente a la Comisaría de Familia, era insuficiente pues omitía varias obligaciones del municipio que se establecen en el Decreto Legislativo No. 460 de 2020.

En consecuencia, solicitó que se declare ajustado a derecho de manera condicionada, es decir, bajo el entendido de que, si bien su contenido pretende adoptar el decreto legislativo en mención, ello no obsta para que el Alcalde del MUNICIPIO DE SIACHOQUE defina en forma posterior los aspectos que no se desarrollaron. Además, pidió que se exhorte para que mediante acto administrativo los dichos elementos sean concretados por el funcionario.

Esgrimió que el artículo 3º, con el cual se suspenden los términos en todas las actuaciones que adelanta la Inspección de Policía Municipal, se sustentaba en el Decreto No. 457 de 2020, que exceptuaba del aislamiento preventivo obligatorio las actividades de servidores públicos y contratistas del Estado que fueran estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 100-28-01-028 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Siachoque (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 su artículo 2º no desarrolla efectivamente el Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020 y el articulado restante se refiere a medidas derivadas de facultades con que cuentan los alcaldes ordinariamente.*

*Por lo tanto, se declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad del Decreto No. 100-28-01-028 del 24 de marzo de 2020.*

## **2. ANÁLISIS DE LA SALA**

### **2.1. Contenido del acto administrativo bajo estudio**

El Decreto No. 100-28-01-028 del 24 de marzo de 2020 regula varios asuntos, así:

**Artículo 1º:** Establece la jornada de teletrabajo para funcionarios y contratistas de la entidad.

**Artículo 2º:** Dice que la Comisaría de Familia establece un protocolo para darle cumplimiento al Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020.

**Artículo 3º:** Suspende los términos para el trámite de comparendos y demás actividades que requieran de audiencias obligatorias y presenciales en la Inspección de Policía de la localidad.

**Artículo 4º:** Mantiene los servicios de aseo y vigilancia en la Alcaldía Municipal.

**Artículo 5º:** Relaciona buzones de correo y teléfonos para la atención al público.

**Artículo 6º:** Establece que cada dependencia deberá rendir informes a sus auxiliares y supervisiones a través de correo electrónico, llamada o videollamada. Además, que deberá monitorearse y supervisarse el cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores y contratistas.

**Artículo 7º:** Refiere que el acto rige a partir de la fecha de su expedición.

### **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 artículo 2º del acto, el cual preceptúa:

*"(...) **ARTICULO SEGUNDO: COMISARIA** (sic) **DE FAMILIA**, esta dependencia establece protocolo para darle cumplimiento a lo establecido en el decreto nacional 460 del 22 de marzo de 2020. (...)"* (Resaltado del texto original)

Sin embargo, en criterio de la Sala Plena esta disposición 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). (...)"<sup>2</sup>* (Negrilla fuera del texto original)

Este último criterio no se cumple en este caso. El decreto bajo estudio en sus consideraciones no manifiesta la intención de desarrollar Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020<sup>3</sup>, "por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las Comisarías de Familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", ni sustenta las razones o la finalidad de las determinaciones adoptadas por el municipio a propósito del funcionamiento de la Comisaría de Familia. Además, el artículo 2º del acto sometido a control se limita a indicar genéricamente que dicha dependencia establecerá un protocolo, sin desarrollar la norma con fuerza material de ley en todos sus aspectos.

Por lo demás, la motivación del decreto se funda en los artículos 49, 95, 296 y 303 de la Constitución; la Ley Estatutaria del Derecho a la Salud (Ley 1751 de 2015); los Decretos Nacionales No. 420 y 457 de 2020; la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, con la que se declaró la

---

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

<sup>3</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-179 de 2020.

emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; y los Decretos Departamentales Nos. 180 y 183 de 2020, a través de las cuales el Gobernador de Boyacá declaró la situación de calamidad pública y la alerta amarilla por causa del COVID-19, respectivamente.

Así las cosas, no se evidencia que el acto tenga una conexión material con los decretos con fuerza material de ley expedidos en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, llevada a cabo mediante el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Por ende, 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 penden 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.** (...)”<sup>4</sup> (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*

---

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

*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.** (...)"<sup>5</sup> (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 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)<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, se exhortará al Alcalde del MUNICIPIO DE SIACHOQUE para que desarrolle en su integridad el decreto legislativo en comento a la mayor brevedad posible, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar; de los niñas, niños y adolescentes; y, en general, de los miembros de la familia. Esto también con el propósito de atender las recomendaciones de los organismos internacionales sobre la materia, en el contexto de las medidas restrictivas del derecho a la libertad de circulación que han sido impuestas con ocasión de la emergencia causada por la pandemia del COVID-19.

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. 100-28-01-028 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SIACHOQUE**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al Alcalde del **MUNICIPIO DE SIACHOQUE** para que desarrolle en su integridad el **Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020** a la mayor brevedad posible, a fin de garantizar efectivamente los derechos de las víctimas de violencia intrafamiliar; de los niñas, niños y adolescentes; y, en general, de los miembros de la familia.

---

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

<sup>6</sup> "(...) 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. (...)"

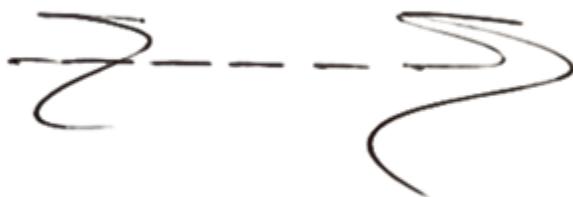
**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



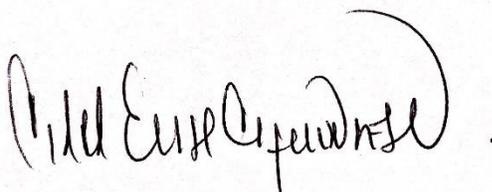
**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado