



**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>2020-00372</b> -00
<b>AUTORIDAD:</b>	MUNICIPIO DE PAUNA
<b>OBJETO:</b>	DECRETO No. 018 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, al día siguiente 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 17 de abril de 2020, el Alcalde del MUNICIPIO DE PAUNA 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 el Decreto No. 018 del 24 de marzo de 2020 se expidió en el marco del estado de excepción impulsado por el Gobierno Nacional con los Decretos Nos. 417 y 418 de 2020, con el objeto de atender las dificultades derivadas del COVID-19.

Manifestó que el 23 de marzo de 2020, es decir, con anterioridad a que se dictara el acto bajo estudio, se reunió el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se declaró calamidad pública en la localidad y también el “estado de urgencia manifiesta”.

Adujo que la necesidad de las medidas contenidas en el decreto se advirtió en los diferentes comités celebrados, en los cuales se determinó que era necesario ordenar el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio, con el propósito de evitar contagios y preservar la salud de los habitantes del mismo.

Indicó que gran parte de las medidas replicaban las dispuestas por el Gobierno Nacional y agregó que, en consecuencia, eran proporcionales a la gravedad de la emergencia, dada la incertidumbre que generaba el virus.

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

En el numeral 3º del auto proferido el 13 de abril 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 45 Judicial II delegado para asuntos administrativos de Tunja rindió concepto el 13 de mayo de 2020, solicitando que se declare ajustado a derecho el Decreto No. 018 del 24 de marzo 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, en desarrollo de lo anterior, el Gobierno Nacional impartió medidas e instrucciones para el control y manejo del orden público por medio de los Decretos Nos. 418 y 457 de 2020.

Hizo alusión al contenido de los aludidos decretos y esgrimió que, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, en el marco de una emergencia local los gobernantes pueden tomar medidas en ejercicio de su autonomía administrativa, aunque el Presidente de la República cuenta con un poder prevalente.

Reseñó que en atención al Decreto 457 de 2020 el MUNICIPIO DE PAUNA expidió el Decreto No. 018 del 24 de marzo de 2020, que en su parte considerativa argumentó dar cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional, con el objetivo de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio y garantizar el abastecimiento y distribución de bienes y servicios de primera necesidad.

Resaltó que el acto objeto de control se encontraba motivado de manera amplia y razonable, y se limitaba a dar cumplimiento a las instrucciones dictadas por el Gobierno Nacional, sin que hubiera adoptado decisiones que no guardaran conexidad con las causas que dieron lugar a la situación de emergencia.

Sostuvo que el acto no solo estaba fundamentado “en la declaración de calamidad pública hecha por el Gobierno Nacional a raíz de la pandemia ocasionada por la Covid-19 (sic)” y actos expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, sino también en normas de carácter local como el Decreto No. 180 de 2020, expedido por el Gobernador de Boyacá, por medio del cual se declaró la calamidad pública en el ámbito departamental.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 018 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Pauna (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 9º 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. 018 del 24 de marzo de 2020.*

## **2. ANÁLISIS DE LA SALA**

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

El Decreto No. 018 del 24 de marzo de 2020 regula varios asuntos, así:

**Artículo 1º:** Ordena el aislamiento preventivo obligatorio en la localidad, desde el 25 de marzo hasta el 12 de abril de 2020.

**Artículo 2º:** Ordena la aplicación de los procedimientos previstos en el Código de la Infancia y la Adolescencia a los menores que se encuentren sin la compañía de sus padres o cuidadores durante el periodo de aislamiento.

**Artículo 3º:** Establece 34 excepciones a la orden de aislamiento preventivo obligatorio e identifica sus condiciones.

**Artículo 4º:** Garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, que sea estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria.

**Artículo 5º:** Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el día 13 de abril de 2020.

**Artículo 6º:** Ordena toque de queda desde el 25 de marzo de 2020, de las 8 p.m. a las 5 p.m., contemplando excepciones.

**Artículo 7º:** Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de personas mayores de 70 años, desde el 25 de marzo hasta el 31 de mayo de 2020.

**Artículo 8º:** Suspende la atención al público en la Alcaldía Municipal desde las 12:00 p.m. del 24 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020. Anuncia un correo electrónico y un número telefónico para las peticiones quejas y reclamos que deseen tramitar los usuarios.

**Artículo 9º:** Garantiza la prestación del servicio a cargo de la Comisaría de Familia. Anuncia un correo electrónico y un número telefónico para la atención de los trámites de la entidad.

**Artículo 10º:** Suspende temporalmente las actividades de los establecimientos de comercio que presten servicios de bar, discoteca, balneario y centro recreacional, hasta tanto se supere la emergencia sanitaria.

**Artículo 11º:** Establece que la inobservancia de las anteriores medidas daría lugar a las sanciones administrativas y penales correspondientes.

**Artículo 12º:** Refiere que el acto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## 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 9º del acto, el cual preceptúa:

*“(…) **ARTÍCULO NOVENO: PRESTACIÓN ININTERRUPIDA (sic) DEL SERVICIO EN LA COMISARIA DE FAMILIA.** Se garantiza la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de la comisaria de familia frente a la protección de casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio del coronavirus COVID - 19.*

**PARÁGRAFO 1:** *Estará disponible el correo electrónico [comisaria@pauna-boyaca.gov.co](mailto:comisaria@pauna-boyaca.gov.co), y el número de celular 3107728208, para los trámites correspondientes de la comisaria de familia del Municipio de Pauna. (...)* (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 9º del acto sometido a control se limita a replicar parcialmente el artículo 1º del aludido decreto legislativo, sin desarrollar la norma con fuerza material de ley en todos sus aspectos.

Por lo demás, la motivación del decreto municipal se funda en los artículos 2, 24, 44 a 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución; la Ley de Modernización de la Organización y el Funcionamiento de los Municipios (Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012); el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016); las Resoluciones Nos. 453 y 464 del 18 de marzo de 2020; y los Decretos Nacionales Nos. 418, 420 y 457 de 2020.

---

<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.

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 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.** (...)”<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 de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que **un correcto entendimiento de la ‘tutela judicial efectiva’ no puede justificar el***

---

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

**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 PAUNA 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 las 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. 018 del 24 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE PAUNA**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: EXHORTAR** al Alcalde del **MUNICIPIO DE PAUNA** 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 las 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. (...)"

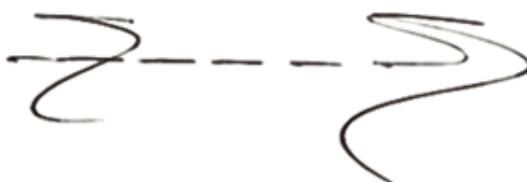
**TERCERO:** En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



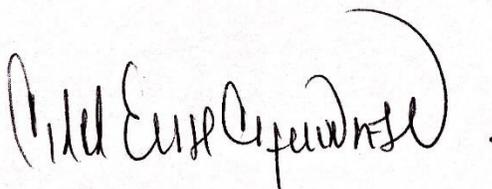
**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**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