



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	15001-23-33-000- 2020-00510 -00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE SAN EDUARDO
OBJETO:	DECRETO No. 015 DEL 20 DE MARZO DE 2020
TEMA:	SIMULACRO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO
ASUNTO:	SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

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 20 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 22 de abril de 2020 se fijó un aviso a la comunidad en el sitio web de la Rama Judicial¹ y las comunicaciones respectivas se llevaron a cabo por medios electrónicos.

2. INTERVENCIONES

2.1. Autoridad que expidió el acto administrativo

El Alcalde del MUNICIPIO DE SAN EDUARDO, a través de apoderado, se pronunció como a continuación se sintetiza:

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

Explicó que el acto bajo estudio giraba en torno a la declaratoria del estado de emergencia y la Resolución No. 385 de 2000, además de los Decretos Nacionales Nos. 418 y 420 de 2000.

Refirió que, si bien se incurrió en un error formal de redacción al indicar que las restricciones en materia de movilidad cobijarían el Departamento de Boyacá, esto se corrigió con el Decreto No. 016 del 24 de marzo de 2020, con el cual se revocó (sic) el Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020.

Indicó que las medidas contenidas en el acto se adoptaron en pro de la salvaguarda de las vidas humanas frente al virus letal del COVID-19, sin ánimo de extralimitaciones o de desobedecer disposiciones del orden nacional.

Adujo que el acto reunía los requisitos de necesidad, finalidad y proporcionalidad y agregó que la administración municipal de buena fe adoptó las medidas dictadas por la Gobernación de Boyacá.

2.2. Instituciones invitadas a conceptuar

En el numeral 3º del auto proferido el 20 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 (luego aclaró que no eran aplicables para este caso), 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 el MUNICIPIO DE SAN EDUARDO expidió el Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020 con posterioridad al Decreto 420 del 18 de marzo

de 2020 e implementó las medidas allí ordenadas, sin decretar ninguna de las que el Gobierno Nacional prohibió.

Por lo tanto, consideró que el acto bajo estudio se ajusta a derecho.

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. 015 del 20 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 dictó medidas de urgencia en materia de contratación estatal con la expedición de los Decretos Nos. 440 y 499 de 2020 y de los Decretos Legislativos Nos. 544 y 537 de los corrientes.

Sostuvo que las entidades territoriales tienen una participación fundamental en la mitigación de las contingencias que provocan las condiciones que dan lugar a los estados de excepción, con la limitación atinente a que sus actos administrativos estén en consonancia con los mandatos que expida el Gobierno Nacional.

Resaltó que el acto objeto de control se encontraba motivado de manera razonable, ya que señalaba que daba cumplimiento al artículo 4° del Decreto Departamental No. 192 de 2020, a través del cual se ordenó a los alcaldes y demás autoridades de policía adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento, es decir, llevar a cabo el simulacro de aislamiento preventivo.

Señaló que el decreto se limitaba a dar cumplimiento a las instrucciones dictadas por el Gobierno Nacional, sin que adoptar decisiones que no

guardaran conexidad con las causas que motivaron el estado de emergencia y precisando que fue expedido con la finalidad de que los alcaldes (sic) cuenten con la autorización para restringir derechos, como el de la movilidad y libre locomoción, de conformidad con el artículo 168 de la Ley 1801 de 2016.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto se contrae a determinar si: *¿El **Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020**, expedido por el **Alcalde del MUNICIPIO DE SAN EDUARDO (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 se limita a acatar el Decreto Departamental No. 192 del 19 de marzo de 2020, a través del cual se ordenó un simulacro de aislamiento preventivo, que fue expedido por el Gobernador de Boyacá en ejercicio del poder de policía que ordinariamente ostenta.

Por lo tanto, se declarará improcedente la realización del control inmediato de legalidad del Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020

2. ANÁLISIS DE LA SALA

2.1. Disposiciones sometidas a control

El texto de la parte resolutive del Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020 es el siguiente:

“(...) DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Adóptese (sic) las disposiciones ordenadas por el Departamento de Boyacá en su decreto 192 del diecinueve (19) de marzo de 2020 con relación simulacro de aislamiento preventivo en el marco de las medidas especiales de contención del covid-19 (sic) en el departamento (sic) de Boyacá.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *la administración municipal dispone:*

Restringir la movilidad de los habitantes, residentes v visitantes que se encuentren en jurisdicción del Departamento de Boyacá, en el sentido de limitar su libre circulación durante el periodo comprendido entre las doce horas (12:00 m) del viernes 20 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59 pm) del lunes 23 de marzo de 2020.

PARÁGRAFO: Quedan exceptuados de la aplicación de la presente medida:

a. Menores de edad que deban asistir a citas médicas, exámenes, controles médicos, terapias, urgencias médicas v en general cualquier situación encaminada a garantizar la protección de sus derechos fundamentales.

b. Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud.

c. Personal de atención de emergencia médica y domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.

d. Movilización de enfermos, pacientes y personal sanitario (médicos, enfermeros, personal administrativo de clínicas y hospitales), encargados de la distribución de medicamentos a domicilio, gases medicinales y servicios funerarios.

e. Servidores públicos y personal cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la preservación del orden público, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental, municipal y similar.

f. Miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Contralorías, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo. (sic) Cuerpos de Bomberos, Rama Judicial, organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación.

g. Trabajadores dedicados a la adquisición, producción, transporte, industrias y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, esto incluye el almacenamiento y distribución para venta al público.

h. Personal adscrito a empresas de vigilancia y seguridad privada.

i. Distribuidores de medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados.

j. Los trabajadores de farmacias, debidamente certificados por su empleador.

k. Movilización de mascotas por emergencia veterinaria.

l. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores, el personal administrativo y viajeros del servicio de transporte intermunicipal, debidamente acreditados.

m. Personal de las empresas concesionarias o prestadoras de servicios públicos en el Departamento, debidamente acreditados y que se encuentren en desarrollo de su labor en este horario.

o. Todo tipo de carga y material necesario para garantizar la continuidad en la operación de los servicios públicos asociados al sector energético e hidrocarburífero.

p. El transporte de carga de animales vivos, víveres, de alimentos y bebidas, bienes perecederos, productos de aseo y suministros médicos, el transporte de productos agrícolas, materia prima e insumos para la producción industrial y agropecuaria.

ARTÍCULO TERCERO: Envíese copia del presente acto administrativo a la Presidencia de la República, Ministerio del Interior y Gobernación de Boyacá para lo de su competencia.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE (...)".

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 la premisa que a continuación se cita:

"(...) Si bien se observa que la motivación del acto objeto de estudio no se expidió en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, sino de una norma de orden Departamental, sin fuerza de ley, también lo es que, con la decisión allí asumida, se ordena imponer restricciones a la circulación de todos los habitantes del Departamento de Boyacá, tal como hace referencia en su artículo segundo. (...)"

Entonces, ante una posible extralimitación en el alcance territorial de las medidas adoptadas en el acto, el Tribunal activó el trámite del control inmediato de legalidad.

Sin embargo, lo anterior 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). (…)²
(Negrilla fuera del texto original)

Este último criterio no se cumple en este caso porque la errata en que incurrió la entidad no altera el hecho consistente en que la medida de simulacro de aislamiento preventivo se derivó de una norma de carácter departamental, expedida en ejercicio del poder de policía que ordinariamente ostenta el Gobernador de Boyacá y, por ende, no desarrolla un decreto con fuerza material de ley dictado por el Gobierno Nacional.

En este sentido, el Decreto Departamental No. 192 del 19 de marzo de 2020 impuso las medidas que reprodujo el Decreto No. 015 del 20 de marzo de 2020 y en su artículo 4º estableció:

“(…) ARTÍCULO CUARTO. Los Alcaldes y demás autoridades de policía deberán adoptar las medidas tendientes a dar efectivo cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto. (…)”

La implementación de tales directrices era obligatoria para los alcaldes del departamento en los términos del artículo 2º del Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020:

“(…) ARTÍCULO 2. APLICACIÓN DE LAS INSTRUCCIONES EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. **Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.** (…)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

De otro lado, en su intervención procesal el Alcalde del MUNICIPIO DE SAN EDUARDO reconoció que se trató de un error formal y que el acto no

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

pretendía extender la autoridad del mandatario fuera de su jurisdicción territorial:

“(...) b) En realidad el señor Magistrado tiene razón al manifestar que el decreto municipal contiene la disposición de: (...), (sic) se ordena imponer restricciones a la circulación de todos los habitantes del Departamento de Boyacá, debía ser a los habitantes de la jurisdicción territorial del municipio (sic) de San Eduardo Boyacá, pero esto constituye sólo un error formal de redacción de la norma, error que se corrigió efectivamente mediante otro acto administrativo (Decreto 016 de 2020 del 24 de marzo) que lo revocó (sic) en su totalidad.

La administración erró involuntariamente, pero corrigió oportunamente también, actitud y hecho que no presupone intensión (sic) de extralimitarse por sobre la autoridad departamental en manera alguna. (...)”

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.** (...)”³ (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)⁴.

³ C.E., Sala Especial de Decisión No. 19, Auto 2020-01958, may. 20/2020. M.P. William Hernández Gómez.

⁴ “(...) 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

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. 015 del 20 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE SAN EDUARDO**, por las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: RECONOCER personería al abogado **JOSÉ MIGUEL BERNAL RODRÍGUEZ**, identificado con C.C. No. 4.274.213 y T.P. No. 124.873 del C. S. de la J., para actuar en representación del **MUNICIPIO DE SAN EDUARDO**, en los términos y para los efectos contemplados en el poder remitido a través de mensaje de datos.

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



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

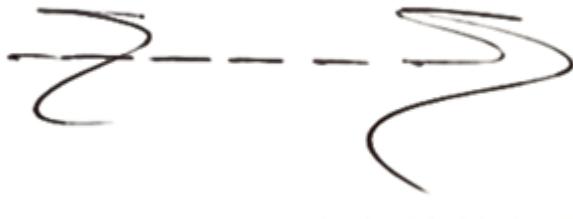
que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. (...)"



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada



FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado