

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, diecisiete (17) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

**RADICACIÓN: 150012333000202000375-00**

**REMITENTE: MUNICIPIO DE OICATA**

**DECRETO No. 039 DE 2020**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

**I. ANTECEDENTES**

**2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.**

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

En dicha decisión, se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria, por la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19, debido a la velocidad de su propagación. En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resultaba grave e inminente, pues afecta la Salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, el aumento exponencial de casos de contagio del Coronavirus COVID- 19; finalmente, en el aludido decreto legislativo, se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de horro y estabilización –FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.
- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y

---

<sup>2</sup> La Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: (i) los hechos sobrevenientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); (ii) la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y (iii) la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, como herramienta esencial para permitir la

protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en acción, Colombia Mayor, Jóvenes en acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.
- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.
- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.
- Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

## **2.2. Del Decreto 039 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Oicatá.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el Decreto 039 de 17 de marzo de 2020, emanado de la alcaldía del municipio de Oicatá *"Por el cual se toman medidas de cara a la contención del COVID-19 en el municipio de Oicatá - Boyacá"*.

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

**i) De orden constitucional:** Artículos 1, 2, 11, 49, 211, 287, 314 y 315.

**ii) De orden legal:**

- Decreto Ley 1333 de 1981 – Artículos 130 y 132.
- Ley 136 de 1994 – Artículo 91.
- Ley 1551 de 2012 – Artículo 29.
- Ley 1523 de 2012 – Artículos 2, 4, 14.
- Ley 1801 de 2016 – Artículo 202.

**iii) Decretos, resoluciones y circulares de orden departamental:**

- Decreto No. 180 de 2020 de la Gobernación de Boyacá.

- Resolución No. 001420 de 15 de marzo de 2020 de la Secretaría de Educación de Boyacá.

Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:

**ARTÍCULO PRIMERO.** *SUSPENDER LA ATENCIÓN AL PÚBLICO DE MANERA PRESENCIAL en todas las dependencias de la Alcaldía Municipal, razón por la cual se dispondrán los canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, y demás solicitudes ciudadanas o institucionales, garantizando la debida publicidad en la página web [www.oicata-boyaca.gov.co](http://www.oicata-boyaca.gov.co). Se exceptúa el recaudo de impuesto predial y el proceso de gestión contractual.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *SUSPENDER TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN CURSO a partir del día 17 hasta el 31 de marzo de 2020, en los procesos y actuaciones administrativas, disciplinarios, policivos, jurisdicción coactiva, peticiones y demás actuaciones administrativas en trámite y que requieran el cómputo de términos, en las diferentes dependencias de la Administración Municipal.*

*Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender denuncias, peticiones o consultas dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la Alcaldía en horarios flexibles establecidos por la secretaria de gobierno, o desde sus hogares bajo la orientación de los respectivos superiores.*

**ARTÍCULO TERCERO.** *ORDENAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN POR DEPENDENCIA, Y DEL PLAN DE ANUAL DE ADQUISICIONES, razón por la cual se dispondrán que cada jefe de dependencia de forma inmediata actualice las metas y actividades que el ente territorial debe adelantar para contener los efectos de la pandemia COVID-19.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *SUSPENDER HASTA NUEVA ORDEN LAS ACTIVIDADES INSTITUCIONALES en los diferentes sectores sociales que impliquen aglomeración de público en toda infraestructura de propiedad del municipio incluyendo el servicio de biblioteca pública, coliseo Municipal.*

*ORDENAR LA ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE ACCIÓN POR DEPENDENCIA, Y DEL PLAN DE ANUAL DE ADQUISICIONES, razón por la cual se dispondrán que cada jefe de dependencia de forma inmediata actualice las metas y actividades que el ente territorial debe adelantar para contener los efectos de la pandemia COVID-19.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *ORDENAR A LA UNIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS para que, en aplicación de los principios de concurrencia, solidaridad y los relacionados con la función administrativa defina junto con las juntas administradoras de acueductos rurales de la jurisdicción acciones para garantizar continuidad en el servicio de agua potable, igualmente se suspenda toda orden de corte del servicio que se encuentra en trámite, y se restablezca de forma inmediata el servicio a los usuarios que actualmente se encuentran suspendidos.*

**ARTÍCULO SEXTO.** *Intensificar en las instalaciones del palacio municipal*

*continuar con las medidas de contención tales como:*

*I. Desinfección constante de áreas comunes.*

*II. Toma de temperatura al ingreso.*

*III. Establecer un horario flexible transitorio de 7:00 a.m. a 11:00 a.m. y de 1:00 p.m. a 5:00 p.m.*

*IV. La oficina del SISBEN atenderá únicamente a aquellas personas que requieran solicitar nueva encuesta teniendo en cuenta el comunicado del Departamento Nacional de Planeación, el cual se manejará por número de cedula.*

## **TÍTULO 2 MEDIDAS POLICIVAS**

**ARTÍCULO SEPTIMO.** *DECLARAR TOQUE DE QUEDA en todo el territorio del Municipio de Oicatá en el horario comprendido entre las 6:00 pm y las 6:00 am para menores de edad, y de 8:00 pm y las 5:00 am para mayores de edad, queda prohibida la circulación de personas en dicho horario, a partir del día diecisiete (17) de marzo de 2020 y hasta que sean superadas las condiciones que originan la expedición del presente Decreto.*

*Parágrafo: Las personas que incumplan lo establecido en el presente Decreto, serán sancionadas de conformidad con lo señalado por la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y convivencia Ciudadana. sin perjuicio de las sanciones penales contempladas por infringir dicha disposición.*

**ARTÍCULO OCTAVO.** *RESTRINGIR Y VIGILAR: la movilización y desplazamiento de personas, a fin de garantizar la seguridad, salubridad pública, tranquilidad ciudadana para la protección de los derechos y libertades públicas y la convivencia ciudadana de esta manera se evita la aglomeración de personas en espacios públicos y/o privados.*

**ARTÍCULO NOVENO.** *La policía Nacional, el inspector Municipal de Policía, la secretaria de Gobierno y demás organismos de seguridad del Municipio, velarán por la efectividad de lo dispuesto en el presente Decreto e impondrán sanciones de acuerdo a la normatividad legal vigente.*

**ARTÍCULO DECIMO.** *Se exceptúan de la presente medida aquellas personas, que por la naturaleza de su oficio tienen como objetivo, la protección de los servicios públicos esenciales. miembros de la Policía Nacional, del Ejército Nacional, de las entidades Prestadoras de Salud, los miembros de grupos de atención y prevención de desastres, de seguridad privada y de orden público; las entidades empleadoras deberán tomar medidas para que se garanticen dichos servicios.*

**ARTICULO DECIMO PRIMERO.** *ORDÉNESE a las personas mayores de sesenta (60) años y menores de dieciocho (18) años no salir de su residencia en ningún momento del día, a menos de que se trate de una urgencia médica y en este caso deberán ser acompañados por un adulto responsable acatando las medidas de protección necesarias para la no propagación del COVID-19.*

*Parágrafo 1: Sin perjuicio de lo anterior también ordénense permanecer en su residencia a las personas que presentan algún tipo de complicación médica o afección respiratoria que puedan considerarse población*

de riesgo para la comunidad.

*Parágrafo 2: Igualmente se les recuerda a las personas que en sus hogares convivan con personas mayores de sesenta (60) años o que presenten algún tipo de afección respiratoria o complicación médica, tener un mayor cuidado e higiene para evitar la propagación del COVID - 19 a la población considerada como de mayor riesgo.*

**ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO:** *Intensificar y adoptar de forma inmediata y urgente las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del COVID - 19 (coronavirus) en el Municipio de Oicatá Boyacá:*

*1.1. Se ordena la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas, deportiva, políticas entre otras, sean estas públicas o privadas, en contacto estrecho, es decir, menos de 2 metros de distancia entre persona y persona.*

*1.2. Requerir a toda la comunidad de Oicatá a fin de que adopten en cada uno de sus hogares las medidas preventivas indicadas por el Gobierno Nacional, esto es:*

*1.2.1. Garantizar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en cada una de sus casas durante el tiempo correspondiente a la suspensión de clases. suspensión que va desde día lunes dieciséis (16) de marzo del año 2020 y hasta el día viernes veintisiete (27) del mismo mes y año, así como durante el periodo de vacaciones de las Instituciones Educativas señalado para el periodo comprendido desde el día lunes treinta (30) de marzo del año 2020 y hasta el día lunes veinte (20) de abril de la presente anualidad.*

*1.3. Se declara Ley Seca en todo el municipio de Oicatá y el comercio solo podrá abastecer la canasta familiar.*

*1.4. Se ordena a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.*

*1.5. Ordenar a las administraciones de los centros residenciales, propietarios y responsables de viviendas la adopción de medidas higiénicas en los espacios y superficies.*

*1.6. Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados. las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19, implementado en la medida de las posibilidades la prestación del servicio a través de teletrabajo.*

*1.7. Ordenar a los responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes lo operen a adoptar las medidas higiénicas, sanitarias y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.*

*1.8. Cumplir con las directrices impartidas por el Gobierno Nacional, Departamental y Local para evitar el contagio del COVID-19.*

*1.9. Ordenar a todas las autoridades y particulares. cumplir en lo que*



les corresponda con el plan de contingencia que para tales efectos expida el Ministerio de Salud y demás directrices que se expidan con ocasión de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

1.10. Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora y demás medios masivos de comunicación local, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección, ello atendiendo la información suministrada por el Gobierno Nacional, Departamental y Local.

1.11. Adoptar las determinaciones necesarias a fin de que en caso de ser necesario se disponga de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

**Parágrafo Primero.** Las medidas antes referenciadas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicaran sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

**Parágrafo Segundo.** Para efecto de lo dispuesto en el presente artículo se ordena la suspensión de todas festividades programada en el Municipio de Oicatá de carácter público y privado.

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.** Conminar a la ciudadanía para que adopten las medidas necesarias, en procura del prevenir el contagio del Coronavirus (COVID -19) so pena de ser sancionado conforme las disposiciones aplicables.

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.** Ordenar a la secretaria a la Empresa Social del Estado Centro de Salud y demás autoridades Municipales a intensificar de manera inmediata las medidas sanitarias, pedagógicas, de vigilancia y control de acuerdo con nuestras competencias y las que demandan las fases de contención de la pandemia del CORONAVIRUS COVID-19 y todas las acciones de promoción de salud y prevención de la enfermedad.

**Parágrafo.** Las medidas sanitarias adoptadas por el Municipio de Oicatá, son de carácter preventivo y resultan de obligatorio cumplimiento para la totalidad de la ciudadanía.

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.** Ordénese a las autoridades locales y a los particulares la adopción urgente e inmediata de la totalidad de las medidas dictadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Local en aras de evitar la propagación y contagio del COVID-19, así como las que expidan dichas autoridades de forma posterior al presente decreto.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO.** Infórmese en virtud de lo instituido por el decreto ley 1333 de 1986 y la ley 136 de 1994 modificada parcialmente por la ley 1551 de 2012, y para efectos de mantenimiento del orden público y demás competencias, el presente acto administrativo al Gobernador de Boyacá, al ministro del Interior, y al comando de policía.

**ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.** Publicar el presente decreto en la página web y en lugar visible de las instalaciones de la Alcaldía Municipal, EL Comando de Policía, La ESE Centro de Salud del municipio de Oicatá, y ordenar su lectura por bando y la emisora municipal.

**ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.** - Vigencia. El presente decreto rige a

*partir de la fecha de su expedición y tendrá vigencia hasta por el término de Dos (2} meses o hasta tanto desaparezcan las causas que dieron origen al mismo.”.*

*PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE*

**2.3. Trámite del Medio de Control.** - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del municipio de Oicatá remitió el Decreto 039 de 17 de marzo de 2020.

**2.3.1. Auto avoca conocimiento.**- Mediante auto notificado en el estado electrónico de fecha 30 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 039 de 17 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Oicatá; allí se dispuso igualmente, fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que, si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

**2.3.2. Intervenciones procesales.** - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo no se pronunció.

De otro lado, la Personera del Municipio de Oicatá dio su concepto indicando que las medidas adoptadas en el Decreto en estudio se encuentran conforme a la ley y gracias a su implementación se logró mitigar la propagación de los casos de COVID-19. Asimismo, señaló que ante la imposibilidad del teletrabajo de algunos funcionarios, se implementaron horarios flexibles asegurando de un lado, la prestación del servicio, y de otro, la protección a los funcionarios. En cuanto a la prestación de los servicios públicos domiciliarios dijo que se han garantizado. También señaló que se desarrollaron acciones como la entrega de mercados a la población más vulnerable a fin de mitigar, sobre las cuales la Personería ejerció vigilancia. Finalmente, en lo relacionado con la suspensión de términos indicó que se encuentra bajo legalidad, no

obstante, aclaró que la Inspección de Policía se encuentra activa desarrollando las acciones de urgencia a fin de evitar daños mayores.

A su vez, no se formuló escrito de intervención por parte de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

**2.3.3 Concepto Ministerio Público.** - Dentro del término otorgado para el efecto, el Ministerio Público conceptuó solicitando que el artículo 1º del Decreto 039 de 2020 se declare ajustado a derecho de manera condicionada en el entendido que la Comisaria de Familia de la localidad debe tener un tratamiento diferenciado para lo cual el Municipio debe definir de manera inmediata la prestación de servicio de esta dependencia conforme al Decreto Legislativo 460 de 22 de marzo de 2020. Respecto al artículo 2º relacionado con la suspensión de términos de las actuaciones administrativas en curso, solicitó que el término: "peticiones" contenido en el inciso 1, art. 2 del Decreto materia de control se declare no ajustado a la legalidad, teniendo en cuenta que la suspensión de los plazos o términos de respuesta de los derechos de petición hace parte de su núcleo esencial que no pueden ser objeto de modificación por ninguna autoridad administrativa.

Ahora bien, sostuvo que se encuentran ajustadas a derecho las acciones contempladas en los artículos 3º y 4º que ordenan la actualización de los planes de acción por dependencia, el plan anual de adquisiciones, suspensión de actividades que eviten la aglomeración de público, el artículo 5º que ordena garantizar la continuidad de los servicios públicos, los artículos 6º, 12 y 13 relacionados con medidas de prevención y autocuidado.

Frente a las medidas policivas, solicitó que el artículo 8 bajo sea declarado ajustado a derecho de manera condicional en el entendido de que las restricciones a la circulación solo pueden afectar las vías de competencia del Municipio; que el artículo 10 sea declarado ajustado a derecho de manera condicionada al hecho de que las excepciones a la restricción de la movilidad allí establecidas no deben entenderse como negación de otras, como las que se establecen en el artículo 3 del Decreto 457 de 2020; que el artículo 11 sea declarado ajustado a derecho de manera

condicionada al hecho de que para acoplarse a la Resolución 464 de 18 de Marzo de 2020 del Ministerio de Salud, se entiende que la mencionada restricción solo obliga a los mayores de 70 años y no a menores de 18 años o mayores de 60; que el artículo 14 se declare no ajustado a derecho toda vez que dio órdenes a la Empresa Social del Estado Centro de Salud, tratándose de una persona jurídica distinta cuya toma de decisiones es autónoma; que el artículo 15 se declare no ajustado a derecho ya que se trata de una medida abierta, indeterminada e imprecisa, pues no indique que o cuales medidas específicas de deben adoptar, lo que genera inseguridad jurídica; que el artículo 19 se declare no ajustado a la legalidad los acápites: "hasta por el término de 2 meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen", teniendo en cuenta que no se ajusta a los 30 días calendario de la vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia conforme al Decreto 417 de 2020.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia.**

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

#### **3.2. Problema jurídico.**

En primer lugar, la Sala establecerá la procedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto 039 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Oicatá "*Por el cual se toman medidas de cara a la contención del COVID-19 en el municipio de Oicatá-Boyacá*", y, en caso de encontrarse procedente dicho estudio, determinará si éste se ajusta a la legalidad.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** El Decreto No. 039 de 17 de marzo de 2020 no cumple con uno de los presupuestos exigidos por la ley y la

jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, que el acto sometido a control tenga como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante la declaratoria del estado de excepción. En efecto, el Decreto municipal 039 de 2020 se dedicó a dictar unas medidas administrativas y policivas en uso de las facultades ordinarias establecidas en la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 y la Ley 1801 de 2016, sin embargo, en su parte motiva no mencionó que las medidas adoptadas fueran desarrollo de un decreto legislativo expedido en marco del Estado de Excepción. Por tanto, la Sala Plena declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el criterio de CONEXIDAD que debe existir entre el acto administrativo sujeto a control y los decretos legislativos que se expidan para conjurar la situación que da lugar a la declaratoria del estado de excepción.

### **3.4. Del Control Inmediato de Legalidad**

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad se erige como el mecanismo jurídico previsto para "*(...) examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo*"<sup>3</sup>.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.

*"Control 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 autoridad 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".*

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibídem* , el control inmediato de legalidad, como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad es un mecanismo de control excepcional a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

*"De acuerdo con lo precedente, 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"<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

Resulta pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar que en el auto que avocó conocimiento del presente asunto se examinaron los factores formales de generalidad, temporalidad y conexidad del acto administrativo en estudio, la Sala verificará, de manera exhaustiva este último factor, con el fin de determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, de manera que se verificará que se haya proferido como desarrollo de uno o más decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción y que cumpla los siguientes criterios adoptados por la Sala Plena con base en los pronunciamientos de las diferentes Salas Especiales conformadas al interior del Consejo de Estado<sup>5</sup>:

- (i) Que no se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo.
- (ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- (iii) Que a pesar de haber sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, no se haya limitado a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular.
- (iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

En ese sentido, se observa que el Decreto 039 de 17 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Oicatá, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1994<sup>6</sup>, y se encaminó a dictar unas medidas administrativas con fundamento en

---

<sup>5</sup> Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-2020-00475-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

<sup>6</sup> "**ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias."

facultades ordinarias previstas en la Ley 1551 de 2012 y en la Ley 1523 de 2012.

Como fue enunciado atrás, la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo lugar a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de tal manera que, en principio, a partir de allí se tendría en cuenta la conexidad de las medidas locales con el referido estado de excepción. Sin embargo, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo limitó esta conexidad, no solo al hecho de mencionar el Decreto 417, sino que resulta menester revisar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, serán susceptibles del citado control<sup>7</sup>.

En este sentido, revisadas las medidas adoptadas por el Municipio de Oicatá, así como la parte motiva del acto bajo estudio, concluye la Sala que no se desarrollaron las facultades previstas en los decretos legislativos expedidos en el marco de la actual emergencia económica, social y ecológica, toda vez que, el sustento devino de la aplicación de las facultades otorgadas a los alcaldes municipales por medio de la ley 1551 de 2012<sup>8</sup>, modificatoria del artículo 91 de la ley 136 de 1994, precepto normativo que enlista las funciones ordinarias de los alcaldes, la Ley 1523 de 2012<sup>9</sup> que estableció las responsabilidades y acciones en materia de gestión del riesgo y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016<sup>10</sup> que fijó facultades extraordinarias de policía a los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.

De esta manera, al revisar la parte motiva del decreto bajo análisis se tiene que no cumple los criterios exigidos por la ley y la jurisprudencia para la procedencia del control inmediato de legalidad, en este caso, el acto sometido a control no hizo alusión al Decreto que declaró el Estado

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Auto del 29 de abril de 2020. Exp. 2020-01014. Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>9</sup> Por la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre y se establece el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>10</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ni tiene como propósito desarrollar uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, por lo cual no hace parte de los actos cuya legalidad se revisa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, el Decreto municipal 039 de 2020, se dedicó regular aspectos relacionados con la suspensión de atención al público de manera presencial, con la implementación del tele trabajo, suspensión de términos de las actuaciones administrativas en curso, suspensión de actividades institucionales que impliquen aglomeración de público, garantía de la continuidad en el servicio de agua potable, a partir de las competencias otorgadas de manera ordinaria en la ley 1551 de 2012 – administración del municipio, asegurar el cumplimiento de sus funciones y la prestación de los servicios a cargo-, y en la Ley 1801 de 2016 como sustento de las medidas policías adoptadas, por lo que no puede tenerse como sustento que permita abordar el estudio de fondo del asunto en ejercicio del control inmediato de legalidad.

Finalmente, se advierte que la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, y por lo tanto, el acto administrativo bajo análisis, será susceptible de control judicial a través del medio de control procedente de acuerdo con que al respecto señala la Ley 1437 de 2011.

### **FALLA**

**Primero. - DECLARAR IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 039 de 17 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Oicatá *"Por el cual se toman medidas de cara a la contención del COVID-19 en el municipio de Oicatá-Boyacá"*, de conformidad con lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. -** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente dejando las constancias del caso.


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

**Notifíquese y Cúmplase,**



**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado

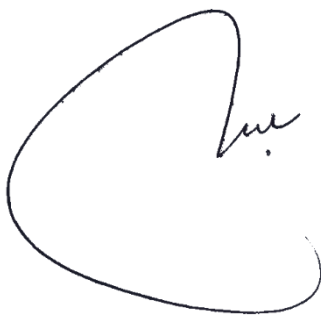


**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**

Magistrada

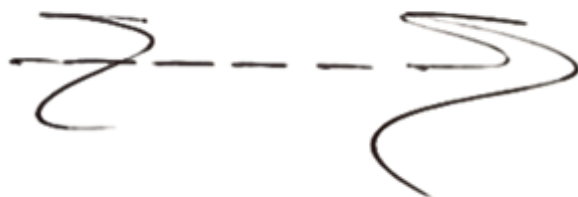


**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**  
**Decreto No. 039 de 17 de marzo de 2020**  
**Autoridad: Municipio de Oicatá**  
**Expediente: 15001-23-33-000-2020-00375-00**