

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –  
Decreto 030 de 26 de marzo de 2020-  
expedido por la alcaldesa del Municipio de  
Jenesano**

**RADICACION: 15001233300020200058400**

**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:

**II. 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 disposición se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, caracterizada por la velocidad de propagación del virus.

En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resulta grave e inminente, puesto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, frente a un 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 Ahorro 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

---

<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 sobrevinientes 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.

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 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 efecto 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 se 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 030 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Jenesano.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el decreto 030 de 26 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN NORMAS PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO, DURANTE EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE JENESANO BOYACÁ”*.

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

**i)** De orden constitucional: Artículos 303, 215

**ii)** De orden legal:

- Ley 62 de 1993, artículo 12

**iii)** Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020

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

***“ARTÍCULO PRIMERO: LEY SECA. Prohíbese la venta, expendio y consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del Municipio de Jenesano, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día viernes veintisiete (27) de marzo y hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes trece (13) de abril de 2020.***

***ARTÍCULO SEGUNDO: Las personas que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto, serán sujetos a las sanciones a que haya lugar, conforme a lo dispuesto en la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.***

***ARTÍCULO TERCERO: 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, Decreto 420 de 2020, para efectos de mantenimiento del orden público y demás competencias, el presente acto administrativo al Gobernador de Boyacá, al Ministro del Interior, y al Comercio de Policía Municipal.***

**ARTÍCULO CUARTO:** Vigencia. *El presente decreto rige a partir de su expedición y hasta el trece (13) de abril de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias."*

**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 Jenesano remitió el Decreto 030 de 26 de marzo de 2020.

**2.3.1. Auto avoca conocimiento.** - Mediante auto notificado en el estado de 5 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 030 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Jenesano; 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 guardó silencio, a la vez que no fue formulado escrito de intervención por parte del Personero del Municipio de Jenesano, ni de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

**2.3.3 Concepto Ministerio Público.** - El señor Procurador 45 Judicial II para asuntos administrativos remitió el 4 de junio de 2020 al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal el concepto que emitió dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

En su escrito, luego de referirse a la consagración legal de la figura de los estados de excepción, y del control de legalidad de los actos expedidos en el marco de dichos estados de excepción, explicó que de conformidad con la Ley 1801 de 2016, en el marco de una emergencia local los gobernantes pueden tomar medidas en ejercicio de la autonomía administrativa.

Recordó que la emergencia económica, sanitaria y ambiental fue declarada

por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; que en virtud de esta situación fue expedido el Decreto 457, que impartió indicaciones en materia de orden público; y que en desarrollo de este Decreto, el Municipio de Jenesano expidió el Decreto 030 de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del Municipio, en cuya parte considerativa argumentó dar cumplimiento a las instrucciones impartidas por el Gobierno Nacional, con el objetivo de ordenar el aislamiento obligatorio preventivo.

*Coligió que "el acto se limita a dar cumplimiento a las instrucciones dictadas por el Gobierno Nacional sin que en él se hayan adoptado decisiones que no guarden conexidad con las causas que la motivaron, e incluso disponiendo de manera clara que la finalidad esencial del Decreto es dar cumplimiento a las instrucciones dictadas por el Gobierno Nacional y que es expedido con la finalidad de que los alcaldes 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."*

### **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.**

Se contrae a determinar si el Decreto 030 de 26 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Jenesano, es susceptible o no de control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se ajusta a la declaratoria



de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y si fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos derivados del actual estado de excepción.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** Se declarará improcedente el estudio del Decreto 030 de 26 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Jenesano, toda vez que allí se impuso una medida policiva denominada ley seca, en uso de las facultades ordinarias establecidas en la Ley 1801 de 2016, de modo que no se aplicó alguna de las medidas establecidas en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, sanitaria y ambiental declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

#### **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:

*"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".*

---

<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.

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra, en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibidem*, 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 penden directamente un decreto legislativo"<sup>4</sup>.*

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

---

<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.

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 030 de 26 de marzo de 2020, fue expedido por la alcaldesa del Municipio de Jenesano, quien se encuentra facultada para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1993<sup>6</sup>, y se encaminó a imponer la medida denominada "ley seca", con fundamento en facultades previstas en la Ley 1801 de 2016.

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

---

<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."

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 Jenesano, 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, sanitaria y ambiental, toda vez que, más allá de citar el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020<sup>8</sup>, realmente el sustento devino de la aplicación de las facultades otorgadas a los alcaldes municipales por medio de la Ley 1801 de 2016<sup>9</sup>.

En consecuencia, la Sala deberá relevarse de estudiar de fondo el Decreto 030 de 26 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Jenesano y, de esta manera, declarar improcedente su 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.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

#### **FALLA**

**PRIMERO. - Declarar improcedente** el control inmediato de legalidad del Decreto 030 del 26 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Jenesano, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<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 el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

<sup>9</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

**SEGUNDO. - Notificar** la presente providencia al alcalde del Municipio de Jenesano, así como al Ministerio Público delegado ante este despacho.

**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 de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase,**



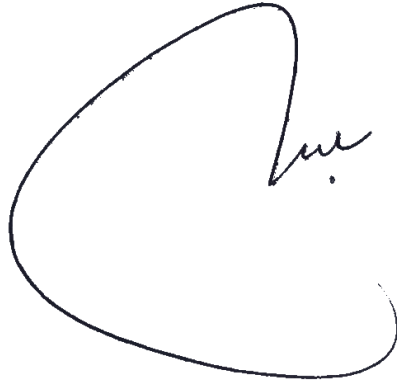
**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



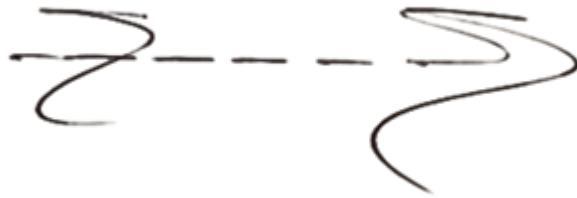
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

Hoja de firmas

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –

Decreto 030 de 26 de marzo de 2020-

expedido por el Alcalde del Municipio de

Jenesano

RADICACION: 15001233300020200058400