



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala Plena

Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, agosto seis (6) de dos mil veinte (2020)

Decreto No. 029 de 24 de marzo de 2020

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Tipacoque**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00438-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Trámite:

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en adelante EESE, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, contados a partir de su expedición.

En virtud de la expedición ese decreto, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020 y requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria y las que en futuro se decreten, a efecto de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Tipacoque** remitió el **Decreto No. 029 de 24 de marzo de 2020** por medio de mensaje de datos.

1.2. Auto que avoca conocimiento (Archivo No. 5):

Mediante auto proferido el 16 de abril de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 029 de 24 de marzo de 2020** expedido por el **alcalde del Municipio de Tipacoque** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo.

1.3. Intervenciones:

1.3.1. Municipio de Tipacoque

El auto que avocó conocimiento (archivo 5), fue comunicado correo electrónico (archivo 6) y recibido por la Alcaldía del municipio de Tipacoque (archivo 7); no obstante, dentro del término otorgado para tal efecto, no se pronunció.

De igual forma, se realizó solicitud probatoria vía correo electrónico (archivo 8), recibido por la Alcaldía del municipio de Tipacoque (archivo 9), sin que exista respuesta a tal solicitud dentro del expediente.

1.3.2. Ciudadanía

Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.

1.4. Concepto del Ministerio Público: (archivo No. 11)

El señor Procurador Judicial II 122 delegado ante este Tribunal, opina que el acto administrativo bajo examen debe declararse ajustado a la normatividad.

En primer lugar, se ocupó de analizar: (i) el marco jurídico de los Estados de Excepción y (ii) el alcance del control inmediato de legalidad.

Posteriormente, señaló que la motivación del Decreto objeto de control se fundó en lo dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020 cumpliéndose prima facie con los requisitos de temporalidad y conexidad previstos en el artículo 136 del CPACA.

Invocó el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, e indicó que la finalidad del mismo es flexibilizar los requisitos en materia presupuestal, con el fin de contribuir a la adopción de medidas y conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria.

No obstante, aclaró que “ (...) los Gobernadores y Alcaldes NO pueden reorientar rentas de destinación específica constitucional, ni pueden incorporar o adicionar mediante Decreto en el presupuesto de la vigencia fiscal 2020, recursos del balance generados en vigencias fiscales anteriores que tienen destinación específica constitucional, puesto que las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el inciso tercero del artículo 1 del Decreto Ley 461 de 2020, para efectuar adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, se circunscriben única y exclusivamente a las rentas de destinación específica asignadas en la Ley, ordenanza o Acuerdo que sean reorientadas a financiar las acciones adoptadas por las entidades territoriales en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y no son extensivas a las rentas de destinación específica constitucional”¹.

Advirtió que, el Decreto objeto de control yerra en el artículo 6 al citar el Decreto Legislativo 418 de 2020, sin embargo, atendiendo a la motivación y al texto del mismo, se ciñe a lo preceptuado en el Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020.

Concluyó, al indicar que el acto administrativo objeto de control no contrarió los fines por los cuales fue decretado el Estado de emergencia social mediante el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, como tampoco lo dispuesto en los Decretos Legislativos 457 y 461 del 22 de marzo de 2020.

Solicitó declarar ajustado a derecho mientras surtió efectos el Decreto municipal No. 029 de 24 de marzo de 2020, objeto de control.

2. CONSIDERACIONES

Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 029 de 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL MUNICIPIO DE TIPACOQUE, BOYACÁ LAS DIRECTRICES EMITIDAS MEDIANTE DECRETO 418 DE 18 E MARZO DE 2020, DECRETO 457 DE 22 DE MARZO DE 2020 Y DECRETO 461 DE 22 DE MARZO DE 2020" expedido por el alcalde del Municipio de Tipacoque.

2.1. Del control inmediato de legalidad:

¹ *Página 15 archivo magnético 11 concepto Ministerio Público.*

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia” dispuso que 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. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:

*“El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual **la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.***

Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del ejecutivo durante los Estados de Excepción.

A su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual*

forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)² y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos³.” (Negrilla del original)

2.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

³ En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 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”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.

Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.

Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus

facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.

(...)

Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.

La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”

Mediante el **D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el 24 de marzo de 2020, antes de su expedición.

2.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado⁴, lo siguiente:

“(...) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁵, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] **ARTICULO 20. 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada,

⁴ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

⁵ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [...]”.

35. De la normativa transcrita supra 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).

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii. Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca

impedir la aplicación de normas ilegales”⁶ y constituye un mecanismo “que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”⁷. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

- iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** *Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.*

Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.

*En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos:** i) que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; ii) dictada en ejercicio de la función administrativa y, iii) en desarrollo de un decreto legislativo. Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.

2.4. De la improcedencia del medio de control cuando el acto analizado no es dictado como desarrollo del Decreto Legislativo del EESE.

Atendiendo las anteriores características, las diferentes Salas Especiales que se conformaron al interior del Consejo de Estado han emitido pronunciamientos sobre el alcance del control automático de legalidad en relación con los actos dictados en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la propagación del Coronavirus – COVID-19, en relación con el requisito relacionado con que el acto sea dictado en desarrollo del(os) Decreto(s) Legislativo(s), que declaran el estado de excepción, en auto de 16 de junio de 2020⁸ (C.P. Doctor Oswaldo Giraldo López), se señaló que solamente se sule ese requisito cuando el acto administrativo, constituye la aplicación de normas que desarrollen el Decreto Legislativo, pues el control no comprende los desarrollos inmediatos del mismo, a saber esa providencia sobre este tópico, indicó:

*“De acuerdo con lo anterior, es claro que **el control inmediato de legalidad** asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁹, **se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**”*

*Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.***

(...)

Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una

⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 18 Especial de Decisión. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto de 16 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02522-00(CA)A. Actor: Fiscalía General de la Nación. Demandado: Circular 0024 del 29 de mayo de 2020. Asunto: Se califica la Circular nro. 0024 de 29 de mayo de 2020, por la cual se amplía la vigencia de los lineamientos para el manejo de la correspondencia de la Fiscalía General de la Nación, por razón del COVID – 19.

⁹ Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional. -Negrilla de la Sala-

En otro contexto, el Alto Tribunal ha analizado un posible escenario, en que se denota la improcedencia, cuando el acto administrativo remitido para control inmediato de legalidad no contenga en sus motivaciones referencia alguna al Decreto que declaró el EESE o sus desarrollos, a saber, en auto de 17 de abril de 2020¹⁰ (C.P. Doctora Martha Nubia Velásquez Rico), consideró:

“El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, (...).

Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción.” -Negrilla fuera del texto-

Otro escenario se presenta cuando, aun invocándose el Decreto Legislativo y Decretos que lo desarrollan, el acto administrativo se limita a adoptar tales disposiciones sin ningún desarrollo de las mismas, a saber, en auto de 11 de junio de 2020¹¹ (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), señaló sobre el particular lo siguiente:

“Sin embargo, teniendo en cuenta algunos de los argumentos de la recurrente y en atención al deber de los jueces de la República de evitar fallos inhibitorios, el Despacho considera relevante incluir en el estudio de admisibilidad no sólo que el respectivo acto invoque decretos legislativos sino que además, efectivamente los desarrolle¹².

(...)

Revisada la Circular Externa 006 se encuentra que no desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020, puesto que no toma decisiones nuevas o complementarias a las antes mencionadas, sino que se limita a informarle a los usuarios y a la comunidad en general, que en dicha Corporación se adoptaron las medidas establecidas en el decreto legislativo,(...).

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Veinticinco. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Auto de 17 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02327-00. Actor: Ministerio de Salud y Protección Social. Demandado: Resolución 000676 del 24 de abril DE 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA).

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01398-00. Actor: Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB. Demandado: Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

¹² Tesis desarrollada, entre otras, en la providencia del 2 de junio de 2020 dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-1012-00.

*Por lo tanto, es claro que la Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, **no desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que no hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de ella.**” - Resaltado por fuera del original-.*

Además, también se predica la improcedencia del medio de control cuando el acto administrativo constituye una aplicación de una facultad ordinaria de la autoridad administrativa y, por lo tanto, no constituye un desarrollo del Decreto Legislativo, aunque se funde en éste o sus desarrollos, así lo manifestó el Máximo Tribunal de lo Contencioso en auto de 11 de junio de 2020¹³ (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), sostuvo¹⁴:

“En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina, desarrolla o no decretos legislativos.

Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID – 19, entre las cuales se incluyó la suspensión de términos en actuaciones administrativas.

No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surten al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias consagradas en el Acuerdo 010 del 4 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de 1993¹⁵.

(...)

¹³ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00. Actor: Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Resolución 132 del 12 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

¹⁴ En el mismo, sentido, se puede consultar las aclaraciones de voto de la sentencia de 19 de mayo de 2020, emitida dentro del Control Inmediato de Legalidad radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA) Actor: Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá. Demandado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020.

¹⁵. Ley 99 de 1993. Artículo 29. Funciones del director general. “Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde: 1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal...”

Es decir, la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria.

Y, muy recientemente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 26 Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque, en auto de 26 de junio de 2020 en el expediente Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00 Autoridad: Nación-Ministerio del Interior Asunto: control inmediato de legalidad, fue aún más estricta en los alcances de este medio de control al precisar lo siguiente:

“...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 desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces...”

*En conclusión, resulta **improcedente** adelantar el control de legalidad de manera inmediata, cuando el acto administrativo no constituya un desarrollo del Decreto Legislativo, en tanto, (i) cuando se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el EESE, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo, (ii) cuando no invoca en sus motivaciones el Decreto de Estado de Excepción y sus desarrollos, aunque haya coincidencia fáctica, (iii) cuando aun invocando el Decreto de declaratoria del estado de excepción o decretos que los desarrolle, se limita a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular; y (iv) cuando se trate de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.*

Bajo esos derroteros pasa la Sala a estudiar si el presente medio de control es procedente, atendiendo el contenido del Decreto respectivo enviado a esta Corporación para tal fin.

2.5. Del acto administrativo objeto de control:

En el Decreto No. 029 de 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Tipacoque decretó:

“ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar en el municipio de Tipacoque, Boyacá las directrices emitidas por la dirección presidencial mediante Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 **"POR EL CUAL SE DICTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO"**, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 **"POR MEDIO DEL CUAL IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"** Y Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 **"POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA TEMPORALMENTE A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA LA REORIENTACIÓN DE RENTAS Y LA REDUCCIÓN DE TARIFAS DE IMPUESTOS TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020"**

ARTÍCULO SEGUNDO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Tipacoque, Boyacá, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio con las excepciones previstas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en el municipio de Tipacoque, Boyacá en los siguientes casos o actividades:

(...)

Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

ARTICULO CUARTO: PROHÍBASE en el municipio de Tipacoque, Boyacá el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO QUINTO: Las instrucciones, actos y ordenes que emita el municipio en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

ARTÍCULO SEXTO: DAR ESTRICTO CUMPLIMIENTO a lo contemplado en el Decreto 418 de 2020, en este sentido, el municipio podrá reorientar las rentas de destinación con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020. En ese sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesario la autorización de las asambleas departamentales o concejos municipales.

PARAGRAFO PRIMERO: El municipio se encuentra facultado en virtud del Decreto 418 de 2020 para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

PARAGRAFO SEGUNDO: Estos recursos solo pueden orientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

PARAGRAFO TERCERO: Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Remítase copia del presente Decreto al Comandante de estación de policía del municipio, Personería Municipal, Comisaría de Familia, Inspección de Policía, Secretaria de despacho, organizaciones civiles, integrantes CMGRD, para su conocimiento y fines pertinentes.

ARTÍCULO OCTAVO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

“(…)

Que el Gobernador de Boyacá, declaró mediante Decreto No.180 del 16 de marzo de 2020 la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Departamento de Boyacá de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria misma.

Que mediante **decreto 417 del 17/03/2020**, la presidencia de la República declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el artículo 7 del decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, prevé:

"Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado

el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del 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 del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para Optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. (...)"

*Que mediante **Decreto 418 del 18 de marzo de 2020** "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" se estableció:*

"Dirección del orden público. La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza presidente de la República".

"Aplicación de instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la Republica en materia de orden público, en el marco emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVI0-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, /os actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con /os mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

"Las instrucciones, actos y ordenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus CO VID-19, deberán ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior".

Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 **POR MEDIO DEL CUAL IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO*" en ejercicio de la facultad otorgada constitucionalmente en el artículo 189 numeral 4 en el que confieren al presidente de la república como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y reestablecerlo donde fuere turbado, se expidieron normas de obligatorio cumplimiento en el territorio nacional, advirtiendo que son preferentes a /as emitidas por Gobernadores y Alcaldes en aplicación estricta del artículo 296 de la Constitución nacional.*

*Que mediante **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** se imparten instrucciones con el fin de evitar contacto y propagación del coronavirus COVID-19 garantizando el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante **Resolución No. 325 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de salud y protección social**, es necesario ordenar el **aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la república de Colombia**, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.*

Que en virtud del precitado Decreto se hace necesario adoptar las instrucciones dadas y dar la debida ejecución a la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio.

*Que así mismo se hace necesario adoptar las medidas impartidas mediante **Decreto 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA TEMPORALMENTE A LOS GOBERNADORES Y ALCALDES PARA LA REORIENTACIÓN DE RENTAS Y LA REDUCCIÓN DE TARIFAS DE IMPUESTOS TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 417 DE 2020"** que surge como consecuencia de la emergencia sanitaria, pues se generara la afectación al empleo por la alteración de diferentes actividades económicas de los comerciantes y empresarios que afectaran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan la mitigación de los impactos económicos negativos.*

*Que el **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020**, señala, que si bien las entidades territoriales se encuentran facultadas para disminuir las referidas tarifas, ante la inmediatez con la que se requiere afrontar el impacto económico negativo en los hogares más vulnerables, se hace necesario facultar temporalmente directamente a los gobernadores y alcaldes para que, si lo consideran pertinente, reduzcan las tarifas fijadas sin necesidad de acudir a las asambleas departamentales y a los concejos distritales o municipales.*

*Que, en todo caso, las autorizaciones previstas en el presente **Decreto 461 del 22 de marzo de 2020** deben ejercerse por los gobernadores y alcaldes en observancia de los mandatos constitucionales, con el único objetivo de conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020, y únicamente durante su vigencia.*

*Que se hace necesario adoptar las directrices impartidas mediante los **Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020** con miras a conjurar y mitigar los efectos causados con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19." -Destaca la Sala-*

*Lo primero que observa la Sala es que las determinaciones adoptadas en los artículos 2º, 3º, 4º y 5º se fundamentaron en los Decretos Nacionales 418 y 457. El primero, hace alusión a las medidas transitorias en materia de **orden público**, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el Territorio Nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria¹⁶; el segundo hace alusión a las medidas de orden público decretadas a nivel nacional para el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, el cual se fundamentó en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, además en la preexistencia de actos administrativos locales en Cúcuta, Valle del Cauca, Norte de Santander, Bogotá y Antioquía, que restringía la*

¹⁶ "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

circulación sin afectar el abastecimiento de alimentos¹⁷ señalando, para el efecto, excepciones a las normas locales.

Luego, de la lectura del acto administrativo y de los considerandos de los Decretos Nacionales 418 y 457 de 2020, se establece que las decisiones contenidas en el decreto objeto de estudio **no fueron adoptadas en virtud de los decretos legislativos que declararon la Emergencia Económica, Social y Ecológica**, sino en razón a la necesidad de dictar medidas de **orden público**, que acaten las instrucciones a nivel nacional y departamental, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

De hecho, si se observa las motivaciones del acto se deduce que su contenido realmente se funda en las acatar determinaciones adoptadas a nivel nacional y departamental con fundamento en funciones previstas en los artículos 296¹⁸ y 303¹⁹

¹⁷ En los considerandos del Decreto 457 de 2020, se lee: “Que algunas autoridades territoriales, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva han decretado medidas de restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19. (...)”

Que at 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020, 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas at día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo; y a hoy, 22 de marzo de 2020 a las 9:00 a.m., se reporta un total de 231 casos confirmados de personas contagiadas con el nuevo Coronavirus COVID-19, y la lamentable muerte de dos (2) personas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en su portal de la página oficial reporta al 22 de marzo de 2020, a las 8:00 a.m., que se han presentado 271.364 casos confirmados en el mundo, 11.252 muertes y 173 países con casos confirmados.

Que de conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha no existen medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano, dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud.

Que no obstante las diferentes medidas adoptadas por las autoridades territoriales, se hace necesario impartir instrucciones que permitan que en todo el territorio nacional se adopten de manera unificada, coordinada y organizada las medidas y acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19.

Que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto. (...)

¹⁸ Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

¹⁹ Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política

de la Constitución Política, propias del Presidente de la República y de los Gobernadores sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de excepción referidas, sino que corresponde al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.

Por lo anterior, se concluye que el las decisiones contenidas en los mencionados artículos del Decreto Municipal No. 029 de 24 de marzo de 2020 (2º, 3º, 4º y 5º) se fundan en las medidas señaladas en los Decretos 418 y 457 de 2020, **en virtud del ejercicio de las facultades de máxima autoridad de policía a nivel local** preexistentes a las normas del estado de excepción; funciones previstas en el numeral 3º del artículo 315 de la C.P.²⁰, Ley 1801 de 2006 artículos 14²¹ y 202²² y, las

económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. (...)”

²⁰ “3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

²¹ **ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia. **PARAGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

²² **ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u

competencias municipales conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 la Ley 1551 de 2012; siguiendo para ello los parámetros contenidos en los Decretos Nacionales y Departamentales que se dictan en virtud de competencias constitucionales propias de esa autoridades, configurándose así una de las causales de improcedencia del control inmediato de legalidad arriba analizada (causal iv).

Al respecto es procedente agregar que, sobre la improcedencia del control inmediato de legalidad en materia de normas de orden público, el Consejo de Estado al no avocar el conocimiento del D.L. 457 de 2020 por el cual se dispuso “aislamiento obligatorio preventivo” entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, impartió unas instrucciones a los gobernadores y alcaldes, estableció unas excepciones, permitió la prestación del servicio de transporte en algunas modalidades, suspendió el servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros, prohibió la venta de bebidas alcohólicas para consumo en establecimientos de comercio y advirtió sobre las sanciones por el incumplimiento de la medida, precisó en auto proferido el 26 de junio de 2020, en el expediente con Radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00:

“...3. Al expedir el Decreto n°. 457 de 2020 el Gobierno Nacional invocó las facultades ordinarias previstas en los artículos 189.4, 303, 315 CN y 199 de la Ley 1801 de 2016. En cuanto a sus formalidades, el decreto también tiene carácter ordinario, pues está firmado por el Presidente de la República y los ministros de los sectores de la Administración a los que incuben las medidas adoptadas. De modo que, por el órgano, las facultades en que se sustenta y la forma, el decreto tiene carácter ordinario.

El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada²³. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad...”

ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

²³ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1]. 3Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

Así pues, no queda duda que las normas que regulan el orden público en desarrollo de facultades ordinarias de los mandatarios locales no son objeto de control inmediato de legalidad.

Ahora en relación con lo señalado en los artículos 1° y 6° del Decreto 29 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde de Tipacoque, no desarrollan ningún decreto de los expedidos en el EESE, sino que, simplemente, el artículo 1° se limita a señalar que adopta las determinaciones contenidas en los Decretos 418, 457 y 461 de 2020, sin hacer ningún desarrollo adicional; en el mismo sentido se observa en cuanto al artículo 6° pues dice adoptar las determinaciones dispuestas en el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020 (si bien se cita el Decreto 418 de 2020 en el mencionado artículo, de la lectura integral tanto del Decreto Municipal como de los Decretos Nacionales - 418 y 461 de 2020- se entiende que se trata de este último), sin hacer ningún desarrollo, es decir que se configura otra causal de improcedencia (causal ii), pues se limita a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular, de hecho no hace ningún movimiento o traslado presupuestal de rentas de destinación específica de los señalados en el Decreto 461 de 2020.

Por último, resta analizar los artículos 7° y 8°, que corresponde al envío del acto administrativo a las autoridades respectivas para su conocimiento y fines pertinentes y el último artículo establece la entrada en vigencia, determinaciones que tampoco contienen ningún desarrollo de los Decretos de estado de excepción, pues se tratan de decisiones sobre la publicidad y eficacia del acto administrativo.

En consecuencia, la Sala concluye que se configura la improcedencia del control inmediato de legalidad.

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

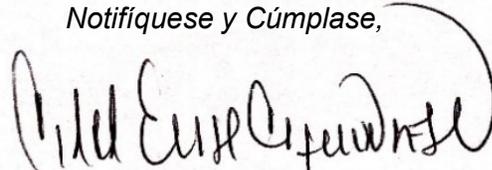
FALLA

Primero. *Declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 029 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Tipacoque, por las razones vertidas en la parte motiva de esta sentencia.*

Segundo. *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,



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado



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. 029 de 24 de marzo de 2020

Autoridad: Municipio de Tipacoque

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00438-00