**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES QUE DESARROLLEN DECRETOS LEGISLATIVOS DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN / Requisitos.**

El Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos objeto del control automático de legalidad deben reunir los siguientes requisitos: (...) 35. De la normativa transcrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: 35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. 35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será́ 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). (...).

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE ENTIDADES TERRITORIALES QUE DESARROLLEN DECRETOS LEGISLATIVOS DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN / No aplica para todos los actos administrativos que se expiden en vigencia del Estado de Excepción / Conexidad material.**

No se trata entonces de ejercer control inmediato de legalidad a todos los actos expedidos por entidades territoriales durante el estado de excepción, sino sobre aquellos que reúnan las reseñadas características y, entre ellas, para lo aquí relevante, la de tener un contenido normativo que pueda reputarse “desarrollo de los decretos legislativos” emitidos durante esos estados excepcionales. Debe haber, pues, una correspondencia, o conexidad, material entre las medidas a controlar y las adoptadas por el legislador extraordinario.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



Tribunal Administrativo de Boyacá

Despacho No. 5 Magistrada: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, ocho (8) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | **Control inmediato de legalidad** |
| Autoridad: | **Municipio de Tunja** |
| Expediente: | 15001-23-33-000-**2021-00618**-00 |
| Link de consulta: | [https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pr](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100618001500123) [ocesos.aspx?guid=150012333000202100618001500123](https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202100618001500123) |

**Decreto No. 0358 de 30 de agosto de 2021**

1. **Asunto a resolver**

El Municipio de Tunja (Boyacá́ ) remitió́ vía electrónica el Decreto No. 0358 de 30 de agosto de 2021, *"Por medio del cual se adoptan medidas para la reactivación económica de la ciudad de Tunja y mitigar el impacto causado por la pandemia del COVID-19 y se dictan otras disposiciones"*. De conformidad con el artículo 244 del Código General del Proceso, el documento se presume auténtico.

Ingresa el expediente de la referencia con informe secretarial de 15 de septiembre de 2021, para decidir si se avoca conocimiento. A ello procede el Despacho, de conformidad con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

# Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA compete a los Tribunales Administrativos conocer, en única instancia, de los procesos que se adelante en ejercicio del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibidem, cuando se trate de control de actos emitidos por entidades territoriales. Y, en atención al factor territorial, conocerá́ el Tribunal del lugar en que se expida el acto a controlar.

En el *sub judice* se trata de acto expedido por el Alcalde Municipal de Tunja, Municipio del Departamento de Boyacá́ , razón por la cual este Tribunal es competente para tramitar el asunto.

# Caso concreto: Improcedencia del control inmediato de legalidad

El Consejo de Estado ha señalado que los actos administrativos objeto del control automático de legalidad deben reunir los siguientes requisitos:

(...) 35. De la normativa transcrita supra [art. 20 L 137/1994] la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

* 1. *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
	2. *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será́ mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*
	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). (...)1*

No se trata entonces de ejercer control inmediato de legalidad a todos los actos expedidos por entidades territoriales durante el estado de excepción, sino sobre aquellos que reúnan las reseñadas características y, entre ellas, para lo aquí relevante, la de tener un contenido normativo que pueda reputarse “desarrollo de los decretos legislativos” emitidos durante esos estados excepcionales. Debe haber, pues, una correspondencia, o conexidad, material entre las medidas a controlar y las adoptadas por el legislador extraordinario.

Pues bien: en el caso concreto del Decreto No. 0358 de 30 de agosto de 2021, se indicó́ como motivación:

“(…)

Que el artículo 315 de la Carta Política señala lo siguiente: "Artículo 315. Son atribuciones del alcalde.

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*

Que el Artículo 24 de la Constitución Política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional; sin

1 Consejo de Estado, Sección primera, sentencia proferida el 26 de septiembre de 2019 dentro del proceso con radicación 2010-00279, Consejero Ponente Doctor Hernando Sánchez Sánchez.

embargo, no es un derecho absoluto pues, acorde con los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, puede tener limitaciones, tal y como se señaló en Sentencia T-483 del 8 de julio de 1999 (…)

Que el sub-literal a) del numeral 2º del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los Alcaldes:

b) En relación con el orden público:

1. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
2. *Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:*

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes".

Que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, establece:

"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".

Que el artículo 202 ibidem reza:

"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: (…)

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". (…)

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho. (…)

Que la Organización Mundial de la Salud - OMS, declaró el 11 de marzo del 2020, como pandemia el Coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los

Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 001315 del 27 de agosto de 2021, prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2021, en todo el territorio nacional declarada mediante la Resolución 385 de 2020, prorrogada por las Resoluciones 844,1462, 2230, 222 y 738 de 2021.

Que, consultado la base de datos del Ministerio de Salud, (…) ha podido constatar, que el municipio el 30/08/2021, a las 12:34 p.m., está registrado como municipio CON AFECTACIÓN ALTA. (…)

Que, en el marco de las medidas implementadas para mitigar la propagación del COVID-19, se hace necesario adoptar las siguientes medidas para mitigar el impacto causado por la pandemia del COVID- 19 ya la reactivación económica de la ciudad de Tunja.

El Decreto bajo estudio, dispuso entre otras cosas:

***ARTÍCULO PRIMERO: USO OBLIGATORIO DE TAPABOCAS.*** *El*

uso de tapabocas durante la vigencia del presente decreto que cubra nariz y boca será obligatorio para todas las personas cuando estén fuera de su domicilio, independientemente de la actividad o labor a la que salgan. La no utilización del tapabocas dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como las demás sanciones a que haya lugar. (…)

***ARTÍCULO SEGUNDO: ACTIVIDAD FÍSICA.*** *Desde las (00:00*

horas) del día 31 de agosto de 2021, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 30 de septiembre de 2021, se permite las actividades deportivas colectivas en, parques, canchas públicas y/o privadas y vías públicas en la ciudad de Tunja, y el desarrollo de actividades físicas, se sujetarán a las siguientes reglas: (…)

**ARTÍCULO TERCERO: EVENTOS**. Desde las (00:00 horas) del día 31 de agosto de 2021, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 30 de septiembre de 2021, se permiten los eventos de carácter público o privado, lo que incluye conciertos siguiendo el procedimiento indicado en el Decreto 155 del de 19 de abril de 2021 "Por el cual se establecen los requisitos para el registro, evaluación y la expedición de la autorización para la realización de las actividades de aglomeración de público en el municipio de Tunja", siempre que se mantenga el distanciamiento físico de un mínimo 1 metro y se respete un aforo máximo de 50% de la infraestructura en donde se realiza el evento. (…)

## ARTÍCULO CUARTO: APROVECHAMIENTO ESPACIO PÚBLICO.

Las actividades comerciales permitidas en el presente Decreto, ubicados de forma estratégica para la ocupación del espacio público frente a cada una de sus sedes, podrán solicitar a la Secretaría de Gobierno del municipio su utilización, quien a través del comité técnico de aprovechamiento económico del espacio público dará o no su

viabilidad, previa cancelación de los derechos a la utilización del espacio público de acuerdo al área asignada.

**ARTÍCULO QUINTO: AISLAMIENTO FÍSICO.** Todas las personas que lleguen a la ciudad de Tunja propenderán por mantener aislamiento físico por mínimo siete días (7) días calendario, en aras de detectar síntomas consistentes con Coronavirus COVID-19 y deberán reportar su ingreso al correo (…)

**ARTÍCULO SEXTO: HORARIOS.** Los horarios establecidos para el desarrollo de las actividades comerciales en la ciudad de Tunja serán las siguientes: (…)

**ARTÍCULO SÉPTIMO: SANCIONES.** Sin perjuicio de las acciones sancionatorias de las medidas correctivas establecidas para el efecto en la ley 1801 de 2016, se aplicarán también las de la ley 9 de 1979, del Código Sanitario Nacional, en su artículo 576 (…)

## ARTÍCULO OCTAVO: PUBLICACIÓN. (…) ARTÍCULO NOVENO: VIGENCIA. (…)

Así, pues, no contiene el referido decreto, ni en su parte motiva ni en su parte

resolutiva alusión alguna a los Decretos Nacionales 417 de 17 de marzo de 2020 ni 637 de 06 de mayo de 2020 (declaratorios del estado de excepción motivado por la pandemia de COVID-19), ni se trata de medidas de las que pueda inferirse relación causal o teleológica con el estado de anormalidad institucional a que respondieron esas declaratorias, pues, mediante el mismo, el Alcalde Municipal de Tunja, adopta medidas para el mantenimiento del orden público de cara a la compleja situación que aqueja al municipio, al aumento de casos reportados como positivos, la alta ocupación hospitalaria y el número de víctimas mortales que se registran a la fecha.

Luego, de la lectura del acto administrativo se desprende que las decisiones allí contenidas no fueron adoptadas en virtud de los decretos legislativos que declararon la Emergencia Económica, Social y Ecológica, en contraste, atendieron a la necesidad de regular asuntos de orden público en el territorio local, amparados en competencias y facultades prexistentes. De hecho, se observa que, el contenido de la motivación que integra el cuerpo del decreto estudiado, alude al cumplimiento de las funciones previstas en la Ley 136 de 1994, la Ley 1751 de 2012, artículo 91 de la Ley 1551 de 2012, la ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016; siguiendo para ello los parámetros contenidos en los Decretos Nacionales y Departamentales que se dictan en virtud de competencias constitucionales propias de esas autoridades, sin que fuere 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.

En mérito de lo expuesto, se **Resuelve**

**Primero:** No ejercer control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0358 de 30 de agosto de 2021, expedido por el Alcalde Municipal de Tunja (Boyacá).

**Segundo:** Archivar el presente proceso con los registros y anotaciones respectivas del Sistema de Información SAMAI.

**Tercero:** Por Secretaría, publíquese este auto en la página web de la Secretaría del Tribunal “[ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca”](https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-boyaca) y en sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo2.

**Cuarto:** Comunicar el presente auto al Municipio de Tunja y al Ministerio Público inmediatamente y por el medio más expedito para su conocimiento.

Notifíquese y cúmplase,

(Firmado electrónicamente)

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

[2https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/home](https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-boyaca/home)