

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado Ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

Expedientes 25000-23-15-000-**2020-00248**-00

Acumulados: 25000-23-15-000-2020-00250-00

 25000-23-15-000-2020-00258-00

 25000-23-15-000-2020-00320-00

 25000-23-15-000-2020-00352-00

 25000-23-15-000-2020-00446-00

Autoridades: Gobernador del Departamento de Cundinamarca, Alcaldes de los Municipios de Sopó, Mosquera, Ricaurte y Guaduas (Cundinamarca)

Medio de Control: Inmediato de Legalidad

Controversia: Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, Decreto 157 del 22 de marzo de 2020, Decreto 50 del 19 de marzo de 2020, Decreto 192 del 19 de marzo de 2020, Decreto 72 del 19 de marzo de 2020 y Circular de fecha 19 de marzo de 2020

Asunto: **No** avocar conocimiento

I. Objeto de la Decisión

Procede el Despacho a estudiar el medio de Control Inmediato de Legalidad¹ sobre el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020 por medio del cual el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca restringió transitoriamente la movilidad de personas en su jurisdicción con el fin de prevenir y mitigar el riesgo generado por el Coronavirus Covid-19.

¹ Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. Acumulación de Expedientes

Se advierte que al Despacho del suscrito le correspondió por reparto el conocimiento del proceso distinguido con el número 25000-23-15-000-2020-00352-00², para decidir acerca del Control Inmediato de Legalidad del Decreto 72 del 19 de marzo de 2020 por medio del cual el señor Alcalde del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) adoptó las disposiciones del Decreto 153 del 19 de marzo de 2020 proferido por el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, para restringir transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus Covid-19 y suspender la atención al público en ese municipio.

Además, por medio de autos³ se ordenó remitir al Despacho del Magistrado sustanciador, los siguientes expedientes:

Fecha de auto	Expediente	Acto Administrativo	Contenido
31 de marzo de 2020 ⁴	25000-23-15-000-2020-00250-00 ⁵	Decreto 157 del 22 de marzo de 2020 expedido por el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca	Por medio del cual se modifica el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, para restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca
1º. de abril de 2020 ⁶	25000-23-15-000-2020-00258-00 ⁷	Decreto 50 del 19 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Sopo (Cundinamarca)	Por medio del cual se acoge lo dispuesto en el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020

² Acta de reparto de fecha 29 de marzo de 2020.

³ Proferidos por diferentes Magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

⁴ Recibido mediante correo electrónico el 1 de abril de 2020.

⁵ Magistrada Ponente Beatriz Helena Escobar Rojas.

⁶ Recibido mediante correo electrónico el 2 de abril de 2020.

⁷ Magistrada Ponente Patricia Victoria Manjarrés Bravo.

31 de marzo de 2020 ⁸	25000-23-15-000-2020-00320-00 ⁹	Decreto 192 del 19 de marzo de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Mosquera (Cundinamarca)	Por medio del cual se adoptan las medidas establecidas por el Departamento de Cundinamarca mediante el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020
1º. de abril de 2020 ¹⁰	25000-23-15-000-2020-00446-00 ¹¹	Circular de fecha 19 de marzo de 2020 expedida por el señor Alcalde del Municipio de Guaduas (Cundinamarca)	Por medio de la cual se acoge íntegramente lo consagrado en el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, emitido por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca

Se recuerda que la acumulación de procesos tiene la finalidad de garantizar los principios de congruencia, economía y celeridad procesal, y se ordena con el fin de proferir una sola decisión de fondo como corresponda¹².

Manifiesta el Despacho que se dispondrá la acumulación de los procesos identificado con los números: 1.- 25000-23-15-000-**2020-00248**-00, 2.- 25000-23-15-000-2020-00250-00, 3.- 25000-23-15-000-2020-00258-00, 4.- 25000-23-15-000-2020-00320-00, 5.- 25000-23-15-000-2020-00352-00 y 6.- 25000-23-15-000-2020-00446-00.

Teniendo en cuenta lo anterior, en adelante las actuaciones de los procesos acumulados se deben **radicar** únicamente en el proceso distinguido con el número 25000-23-15-000-**2020-00248**-00¹³.

III. Competencia

La Sala Unitaria es competente en este caso para conocer en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 ibídem, en concordancia con el artículo 185 de la misma normatividad.

⁸ Recibido mediante correo electrónico el 1 de abril de 2020.

⁹ Magistrado Ponente Juan Carlos Garzón Martínez.

¹⁰ Recibido mediante correo electrónico el 1 de abril de 2020.

¹¹ Magistrado Ponente Luis Gilberto Ortigón Ortigón.

¹² Artículo 150 del CGP "(...) *Los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, (...), y se decidirán en la misma sentencia. (...)*"

¹³ Asunto que fue repartido para el conocimiento del suscrito Magistrado Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon.

Adicionalmente, el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 exceptuó de la suspensión de términos judiciales en el país, adoptada en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517 del 15 de marzo y PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, las actuaciones que debe adelantar esta Corporación con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

IV. Consideraciones

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

La Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó en su artículo 20, 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 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, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

En este mismo sentido se dispuso en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo siguiente:

“Artículo 136. Control Inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

En consecuencia, corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial (en nuestro caso del Distrito Capital de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca), que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, con el fin de adoptar las medidas sanitarias preventivas y mitigar el efecto causado por la pandemia¹⁴ y *ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus.*

El Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales a él conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

IV. Caso Concreto

Manifiesta la Sala Unitaria que los asuntos de los expedientes acumulados objeto de decisión en esta providencia, en síntesis, se refieren a la adopción de medidas para la prevención, mitigación y propagación del riesgo generado por el Coronavirus COVID-19, así:

1.- 25000-23-15-000-**2020-00248**-00: El señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca expidió el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020 para restringir transitoriamente la movilidad de personas para la contención del coronavirus Covid-19.

2.- 25000-23-15-000-2020-00250-00: Luego, el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca expidió el Decreto 157 del 22 de marzo de 2020 para modificar el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, en relación con la restricción de la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Departamento de Cundinamarca.

3.- 25000-23-15-000-2020-00258-00: El señor Alcalde del Municipio de Sopo (Cundinamarca) expidió el Decreto 50 del 19 de marzo de 2020 para acoger en ese municipio lo dispuesto en el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020.

4.- 25000-23-15-000-2020-00320-00: El señor Alcalde del Municipio de Mosquera (Cundinamarca) expidió el Decreto 192 del 19 de marzo de 2020 con el fin de

¹⁴ El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del Coronavirus COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

adoptar las medidas establecidas por el Departamento de Cundinamarca en el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020

5.- 25000-23-15-000-2020-00352-00: El señor Alcalde del Municipio de Ricaurte (Cundinamarca) expidió el Decreto 72 del 19 de marzo de 2020 para adoptar las disposiciones del Decreto 153 del 19 de marzo de 2020 que había sido proferido por el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca.

6.- 25000-23-15-000-2020-00446-00: El señor Alcalde del Municipio de Guaduas (Cundinamarca) expidió la Circular de fecha 19 de marzo de 2020 para acoger íntegramente lo consagrado en el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, por el Gobernador del Departamento de Cundinamarca.

El medio de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA se ejerce sobre los decretos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en virtud del Estado de emergencia decretado.

La restricción de la movilidad ordenada en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca por el Decreto 153 de 2020, disposición que algunas autoridades hicieron extensiva para sus municipios, se ordenó con el fin de atender la emergencia sanitaria del Departamento, como consecuencia de las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del Coronavirus COVID-19.

Encuentra el Despacho en este caso que la expedición de los actos: Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, Decreto 157 del 22 de marzo de 2020, Decreto 50 del 19 de marzo de 2020, Decreto 192 del 19 de marzo de 2020, Decreto 72 del 19 de marzo de 2020 y Circular de fecha 19 de marzo de 2020, no se sustentaron ni fueron emitidos en desarrollo del estado de emergencia declarado en todo el territorio colombiano por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Si bien en el Decreto 153 de 2020 proferido por el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, se consideró que la medida adoptada (restringir la movilidad) se encontraba establecida en el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el cual fue expedido por el Presidente de la República para impartir instrucciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus Covid-19, lo cierto es que el Decreto 420 de 2020 del gobierno nacional tampoco fue dictado en desarrollo del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Para la expedición del Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se invocó el Decreto 418 de la misma fecha (del 18 de marzo de 2020), en el cual se estableció que la dirección del orden público estaría a cargo del Presidente de la República, en los términos de la Ley 1801 de 2016 por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículo 199¹⁵).

Se precisa que la restricción a la movilidad, en este caso, no requería del uso de las facultades conferidas dentro de un estado de excepción, y en especial, del estado de emergencia económica (artículo 215 de la Constitución Política), luego, tal situación fue decretada debido a la emergencia sanitaria del país por la propagación del Coronavirus COVID-19, como medida de policía¹⁶.

Se insiste, en ninguna de las decisiones de las autoridades territoriales (Gobernadores y Alcaldes) que aquí se relacionaron, aparece algún argumento que permita al Despacho inferir que fueron proferidas en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional. Las decisiones relacionadas en esta providencia fueron dictadas para adoptar medidas con el fin de prevenir, mitigar y no propagar el riesgo generado por el Coronavirus COVID-19.

Por lo tanto, el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, el Decreto 157 del 22 de marzo de 2020, el Decreto 50 del 19 de marzo de 2020, el Decreto 192 del 19 de marzo de 2020, el Decreto 72 del 19 de marzo de 2020 y la Circular de fecha 19 de marzo de 2020, no son susceptibles del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Se aclara que la decisión emitida en la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, pues no se debe desconocer el control judicial que se pueda

¹⁵ **Artículo 199. Atribuciones del Presidente.** *Corresponde al Presidente de la República:*

1. *Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.*
2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.*
3. *Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.*
4. *Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia."*

¹⁶ **Artículo 198. Autoridades de Policía.** *Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.*

Son autoridades de Policía:

1. *El Presidente de la República.*
 2. *Los gobernadores.*
 3. *Los Alcaldes Distritales o Municipales.*
 4. *Los inspectores de Policía y los corregidores.*
 5. *Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.*
 6. *Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.*
- (...)"

ejercer eventualmente sobre dichos actos administrativos a través de los medios de control ordinarios consagrados en la ley.

En mérito de lo dispuesto, el Despacho

RESUELVE:

Primero: Ordenar al presente proceso la acumulación de los que aparecen identificados con los números de expediente: 25000-23-15-000-2020-00250-00, 25000-23-15-000-2020-00258-00, 25000-23-15-000-2020-00320-00, 25000-23-15-000-2020-00352-00 y 25000-23-15-000-2020-00446-00. Las actuaciones de los procesos acumulados se deben **radicar** en adelante dentro del expediente número 25000-23-42-000-**2020-00248-00**.

Segundo: No avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020, el Decreto 157 del 22 de marzo de 2020, el Decreto 50 del 19 de marzo de 2020, el Decreto 192 del 19 de marzo de 2020, el Decreto 72 del 19 de marzo de 2020 y la Circular de fecha 19 de marzo de 2020, actos expedidos por el señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, y por los señores Alcaldes Municipales de Sopo, Mosquera, Ricaurte y Guaduas (Cundinamarca), en su orden.

Tercero: Por Secretaría de la Subsección "E" de esta Corporación **notificar** la presente providencia a través de las direcciones de correo electrónico: **i)** del señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, a través del correo oficial del Departamento, **ii)** de los señores Alcaldes de los Municipios de Sopo, Mosquera, Ricaurte y Guaduas (Cundinamarca), a través del correo oficial de cada una de los Municipios, y **iii)** al Delegado del Ministerio Público para este Despacho. Así mismo, se dispone **realizar** la publicación de esta decisión en la página web de la Rama Judicial con la decisión aquí adoptada.

Cuarto: Ordenar al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, al Alcalde del Municipio de Sopo, al Alcalde del Municipio de Mosquera, al Alcalde del Municipio de Ricaurte y al Alcalde del Municipio de Guaduas (Cundinamarca), realizar la publicación informativa de la presente decisión en sus respectivas páginas web oficiales.

Quinto: Por Secretaría General realizar las gestiones correspondientes en el sistema de actuaciones con el fin de efectuar el cambio de ponente y realizar la

compensación pertinente en el grupo de reparto de los expedientes: 25000-23-15-000-2020-00250-00, 25000-23-15-000-2020-00258-00, 25000-23-15-000-2020-00320-00 y 25000-23-15-000-2020-00446-00.

Sexto: Por Secretaría comuníquese la presente decisión al Despacho de los Magistrados Beatriz Helena Escobar Rojas, Patricia Victoria Manjarrés Bravo, Juan Carlos Garzón Martínez y Luis Gilberto Ortegón Ortegón.

Séptimo: En firme esta providencia, por Secretaría archivar las presentes diligencias, dejando las constancias correspondientes.

Notifíquese y Cúmplase



Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado