



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 13

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	250002315000 2020-00745-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO
ACTO:	DECRETO No. 057 DE 26 DE MARZO DE 2020
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto No. 057 de 26 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS CON EL FIN DE GARANTIZAR EL AISLAMIENTO PREVENTIVO Y OBLIGATORIO DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE EL DECRETO No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, DICTADO CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA GENERADA POR CORONAVIRUS (COVID-19)", expedido por el alcalde del municipio de San Francisco, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Por lo tanto, se procede a realizar el siguiente análisis:

1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

Mediante comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia e instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como también la divulgación de las medidas preventivas para la mitigación del contagio.

Atendiendo ese comunicado, el Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y ordenó a los alcaldes y gobernadores "evaluar los riesgos para la transmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido".

Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto No 418 de 17 de marzo de 2020¹, el presidente de la Republica como primera autoridad administrativa ordenó que "las instrucciones, actos y ordenes que emitan los

¹ "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"

gobernadores y alcaldes municipales y distritales 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” y en concordancia, en el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020², estableció directrices que los alcaldes y gobernadores debían tener en cuenta en materia de orden público, tales como **(i)** la prohibición de bebidas embriagantes y las reuniones o aglomeraciones mayores a 50 personas, **(ii)** el toque de queda para menores edad y **(iii)** la restricción de circulación de los habitantes.

De igual forma, el Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020³ ordenó en el artículo 1º “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, 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” y en el artículo 2º “a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior”.

2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país. La norma en cita dispone:

“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.

² “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”

³ “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

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. (...)"

La ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994⁴ previó que la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformular, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario “por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 - Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto” era necesario “recorrer 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”.

3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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.”

⁴ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

En virtud de las facultades conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política y las Leyes 1801 de 2016 (arts. 14 y 2020) y 715 de 2001 (art. 44), el alcalde de San Francisco consideró que ante la situación de calamidad pública y las medidas policivas declaradas por el Departamento de Cundinamarca (Decretos 140/2020, 147/2020 y 153/2020), así como también el aislamiento preventivo ordenado por el gobierno nacional mediante Resolución No. 457 de 22 de marzo de 2020, expidió el Decreto 057 de 30 de marzo de 2020, en el cual ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO. RESTRINGIR la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en la jurisdicción del Municipio de San Francisco, Cundinamarca, en el sentido de limitar su libre circulación durante el período comprendido entre las cero horas (00:00) del día Viernes 27 de marzo de 2020, hasta las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59) del lunes 12 de abril de 2020, la cual se deberá cumplir de la siguiente manera:

1. Permitir el derecho de circulación de las personas autorizadas por el gobierno nacional, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, con las siguientes restricciones adoptadas de conformidad con el numeral dos (2) del decreto antes mencionado:

1.1. Se podrá movilizar una (1) sola persona por núcleo familiar.

1.2. La persona a movilizarse por núcleo familiar lo deberá hacer de la siguiente manera:

1.2.1. Los días Lunes, Miércoles, Viernes y Domingo se podrán movilizar las personas de sexo femenino.

1.2.2. Los días Martes, Jueves y sábado se podrán movilizar las personas de sexo masculino.

2. Permitir el derecho de circulación de los vehículos autorizadas en el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 del gobierno nacional, con las siguientes restricciones, adoptadas de conformidad con el numeral dos (2) del decreto antes mencionado:

2.1. Podrán circular los vehículos autorizados de conformidad con el pico y placa, así:

2.1.1. Los días Pares podrán circular los vehículos con placa terminada en número Impar.

2.1.2. Los días Impares podrán circular los vehículos con placa terminada en número Par.

ARTÍCULO SEGUNDO. SE EXCEPTUAN de la aplicación del presente decreto las personas miembros de los cuerpos de socorro, personal médico - asistencial, servicio

asistencial que tenga a su cuidado niños, niñas y adolescentes y adulto mayor, veterinarios, fuerza pública, servicios públicos, servicios bancarios, financieros, operadores de pago, mensajería, servicios fúnebres, servicios notariales, y servidores públicos que desempeñen funciones estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID — 19.

ARTÍCULO TERCERO. Las anteriores medidas constituyen ORDEN DE POLICÍA, por lo que su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en la Ley 1801 de 2016, artículo 368 del Código Penal y demás normas legales aplicables.”

5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde de San Francisco con el propósito de hacer efectiva la orden de aislamiento preventivo declarado por el presidente de la República (D. 457/2020), mediante el Decreto 057 de 26 de marzo de 2020, restringió la libre circulación de los habitantes de ese municipio entre el 27 de abril de 2020 a las cero horas (00:00) y el 12 de abril de 2020 a las veintitrés horas con cincuenta y nueve minutos (23:59).

Conforme lo señalado en este auto, encontramos que según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad tiene lugar cuando se expiden actos administrativos generales como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en el marco de un estado de excepción.

En ese orden, de la lectura del decreto expedido por el alcalde de San Francisco, es claro que dicha autoridad administrativa estableció unas medidas que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga para el ejercicio de la función de policía⁵ –art. 315 de la C.P. y L.1801 de 2016– a efectos de mantener, en ese municipio, el orden público y conjurar las medidas sanitarias originadas por la emergencia originada por la presencia del COVID-19 en territorio nacional.

Luego entonces, el acto general que se analiza en esta oportunidad, no es pasible del control inmediato de legalidad en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrollan un decreto legislativo expedido con ocasión de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional –D. 417 de 2020–, sino que el ejercicio de su función deviene de una competencia que a través del poder de policía⁶ se le otorgó a estos servidores públicos como primeras autoridades de los entes territoriales para la conservación del orden público.

⁵ C. Const. Sent. C-117 de 2006: “La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”

⁶ Ibídem: “El poder de Policía se caracteriza por ser de naturaleza normativa y consiste en la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social. Agregó la Corte que esta facultad permite limitar el ámbito de las libertades públicas en relación con objetivos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas, y que generalmente se encuentra adscrita al Congreso de la República.”

Por lo tanto, al carecer de los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad en los términos de los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, no se avocará conocimiento en el presente asunto. Sin embargo, estas consideraciones, no impide que la legalidad del Decreto No. 057 de 26 de marzo de 2020 pueda ser analizada a través de otro medio de control.

En mérito de lo expuesto el despacho No. 13, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 057 de 26 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS CON EL FIN DE GARANTIZAR EL AISLAMIENTO PREVENTIVO Y OBLIGATORIO DECRETADO POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE EL DECRETO No. 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, DICTADO CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA GENERADA POR CORONAVIRUS (COVID-19)”, expedido por el alcalde del municipio de San Francisco, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión al alcalde del municipio de San Francisco, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada