



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., quince (15) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-01655-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Villeta (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 49 del 9 de mayo de 2020
Asunto: Por el cual se adoptan medidas de orden público, sanitario y movilidad de las personas, y regulan algunas actividades, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (Covid-19) en el municipio de Villeta (Cundinamarca)

1. ASUNTO

El municipio de Villeta (Cundinamarca) remitió por vía electrónica el Decreto No. 49 del 9 de mayo de 2020, con el fin de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Por reparto, el asunto correspondió a este despacho.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló la declaratoria de los estados de excepción que permiten al presidente de la República declararlo mediante decreto con la firma de todos los ministros, ya sea por: **i)** guerra exterior (artículo 212), **ii)** conmoción interior (artículo 213) o, **iii)** emergencia económica, social y ecológica (artículo 215)

El numeral 6 del artículo 214¹ y el párrafo del artículo 215² de la CP contemplan que al día siguiente de expedido el decreto legislativo, el gobierno lo enviará a la Corte Constitucional para que defina su constitucionalidad, situación que se encuentra regulada en el artículo 55 de la Ley 137 de 1994.

Ahora bien, en relación con las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, deberán remitirse a la jurisdicción contenciosa administrativa para el debido control de legalidad.

El control inmediato de legalidad está regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³ y, fue replicado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispuso:

¹ Cuando se trate de estados de excepción de guerra exterior o estados de conmoción interior.

² Para el caso de emergencia económica, social y ecológica

³ Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia

“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 jurisdicción conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden nacional y territorial, que profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el presidente de la República.

3. COMPETENCIA

Es competente esta corporación en única instancia, para conocer del medio de control promovido en este asunto, tal como lo establece el numeral 8 del artículo 111, el artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

En relación con el trámite del control inmediato de legalidad, el inciso del primero del artículo 185 ibídem señaló que la sustanciación y ponencia corresponderá a cada uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.

4. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

4.1 Sobre el Decreto 49 del 9 de mayo de 2020

El 9 de mayo de 2020 el alcalde del municipio de Villeta expidió el Decreto 49 del 9 de mayo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de orden público, sanitario y movilidad de las personas, y regulan algunas actividades, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus (Covid-19) en el municipio de Villeta Cundinamarca.”

El mencionado decreto realizó un recuento de las normas que se han expedido con ocasión de la emergencia sanitaria y estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, entre las que se encuentran:

- Resolución 385 del 12 de marzo de 202 del Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria.

-Decreto 137 del 12 de marzo de 2020 que declaró la alerta amarilla en el departamento de Cundinamarca.

-Decreto 140 del 16 de marzo de 2020 mediante el cual el gobernador del departamento declaró la situación de calamidad pública en Cundinamarca.

- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia, social y económica en todo el territorio nacional.

-Decreto 147 del 18 de marzo de 2020 con el cual el gobernador de Cundinamarca adoptó medidas policivas de consumo de bebidas alcohólicas en establecimientos de comercio, así como la suspensión de reuniones y otros eventos en los cuales participen más de 50 personas.

-Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril de 2020.

-Decreto 531 del 8 de abril de 2020 que “ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas el día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas del 27 de abril de 2020”

-Decreto 539 de 2020, ordenó a los gobernadores y alcaldes que estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expedida el Ministerio de Salud y Protección Social.

-Decreto 593 del 24 de abril de 2020 que prolongó el aislamiento preventivo obligatorio, hasta el 11 de mayo de 2020.

-Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, en el que se dispuso, entre otras medidas, ampliar el aislamiento obligatorio.

De otra parte, indicó que de conformidad con la Ley 1801 de 2016⁴ artículos 14 y 202, los alcaldes y gobernadores cuentan con poderes extraordinarios para la prevención del riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

Así mismo que, el artículo 215 de la CP señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las órdenes que reciba del presidente de la República.

De igual forma que, el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 define que son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y alcaldes.

Que teniendo en cuenta el mandato de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, los Decretos 593 y 636 de 2020, y el comportamiento de algunos factores de la población Villetana frente a las medidas implementadas por las distintas esferas del gobierno, adoptó una serie de medidas con el fin de salvaguardar la salud e integridad de la población.

Por lo anterior, decretó:

1. El aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas de Villeta a partir del 11 de mayo hasta el 25 de mayo.
2. Permitir la circulación de una sola persona mayor de edad y menor de 70 años, en el horario de 6:00 a.m a 4:00 p.m de lunes a viernes, y los días sábados en el horario de 5:00 a.m a 4:00 p.m, para la adquisición de bienes de primera necesidad y desplazamiento a los servicios bancarios.
3. Mantener el pico y placa adoptado a partir del 27 de abril.

⁴ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

4. Aplicó excepciones de conformidad con artículo 3.º del Decreto 636 de 2020.
5. Medidas de teletrabajo.
6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes
7. Ordenó toque de queda, desde las 6:00 p.m, del 9 de mayo de 2020 hasta las 5:00 a.m., del 11 de mayo de 2020.

4.2 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria

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; en esta resolución adoptó las medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

4.3 Sobre la declaratoria del estado de excepción

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 conferidas en el artículo 215 de la CP y la Ley 137 de 1994.

Posteriormente, el presidente con la firma de todos los ministros declaró nuevamente el estado de excepción mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por treinta días calendario.

A su vez, el artículo 215 de la C.P., señala que el presidente podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días, que no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

4.4 Sobre el control de legalidad del Decreto 49 del 9 de mayo de 2020

Como se vio en el acápite de antecedentes reseñado con anterioridad, los decretos objeto de control inmediato de legalidad deben ser de: (i) carácter general y haberse expedido (ii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República.

De la lectura del Decreto No. **49 del 9 de mayo de 2020**, proferido por el alcalde del municipio de Villeta, si bien se trata de un acto de carácter general, el mismo no fue dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como tampoco tiene fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional.

El acto objeto del presente se fundamentó en el Decreto 636 de 2020⁵, que impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19, especialmente en las excepciones contempladas en el artículo 3.º del Decreto 636, adicionalmente, tomó medidas como primera autoridad municipal, como el pico y cédula.

En cuanto a la naturaleza de esta última disposición no es la de ser un decreto legislativo, sino que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y

⁵ 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

suprema autoridad administrativa, a quien le corresponde conservar en todo el territorio nacional el orden público, según lo dispone el numeral 4.º del artículo 189 de la C.P.

En otras palabras, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos “son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario”⁶, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”⁷.

Sin embargo, como se advirtió, el Decreto 636 de 2020 no ostenta tal naturaleza, pues se trata de una medida de carácter administrativa que el presidente puede adoptar como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el territorio nacional, lo que igualmente acontece en relación con los Decretos ordinarios Nos. 418⁸, 420⁹, 457¹⁰ y 593¹¹ de 2020, a los que se hace referencia en la parte considerativa del Decreto No. 49 del 9 de mayo de 2020.

En consecuencia, no hay duda que el decreto proferido por el alcalde de Villeta objeto del presente, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón a las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga como primera autoridad del ente territorial, para conjurar la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 314 y 315 de la CP.

En el mismo sentido, se debe precisar que si bien el mencionado decreto contiene medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión del covid-19, el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que no desarrolla alguno de los decretos legislativos que a la fecha ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través de los Decretos 417 y 637 de 2020.

5. CONCLUSIÓN

Toda vez que, la expedición del Decreto 49 del 9 de mayo de 2020 lo fue en razón de las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga al alcalde en su calidad de autoridad de policía para mantener el orden público y la convivencia, según lo dispuesto en los artículos 315 de la CP, 91 de la Ley 136 de 1994 y 12 de la Ley 1523 de 2012, no es pasible de control judicial por el medio de control inmediato de legalidad. Lo anterior, debido a que tiene por finalidad conjurar la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional, pero no desarrolló decreto legislativo alguno, sin que ello implique que no pueda ser objeto de control de legalidad, pues podrá serlo a través de los medios ordinarios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se

⁶ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

⁷ *Ibídem*

⁸ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁹ “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”

¹⁰ “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”

¹¹ 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

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 49 del 9 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Villeta (Cundinamarca), de conformidad con las razones dadas en el presente.

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica a: **1)** la alcaldía municipal de Villeta (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público y, **3)** se publique en las páginas web de la Rama Judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de la gobernación de Cundinamarca y del municipio de Villeta, un aviso con la decisión aquí adoptada.

TERCERO: Una vez en firme ésta providencia, por la secretaría archívense las presentes diligencias, previas las constancias correspondientes en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ALBERTO GALEANO GARZÓN
Magistrado