



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

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

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 28

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-01688-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE SILVANIA
ACTO:	DECRETO No. 066 DE 10 DE MAYO 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. 66 de 10 de mayo de 2020 "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 EN EL MUNICIPIO DE SILVANIA, CUNDINAMARCA", expedido por la alcaldesa del municipio de Silvania, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede a realizar el siguiente análisis:

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

En virtud del comunicado expedido el 11 de marzo de 2020 por el Director de la Organización Mundial de la Salud, que se catalogó el brote del COVID-19 como pandemia 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".

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 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 el Decreto No. 420 de 18 de marzo de 2020², estableció directrices que los alcaldes y gobernadores

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

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"

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...” 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”. Medidas que fueron ampliadas por **(i)** el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, **(ii)** el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020 y **(iii)** el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

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 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 “reformar, 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 No. Decreto Legislativo 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

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”

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

(30) días calendario, como quiera que “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 Organice del Presupuesto” era necesario recurrir a las facultades extraordinarias para expedir decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19.

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.”

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, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016, así como también, atendiendo las instrucciones del presidente de la República previstas en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, la alcaldesa del municipio de Silvania expidió el Decreto 66 de 10 de mayo de 2020, en el cual ordenó:

“ARTICULO PRIMERO. AISLAMIENTO. De conformidad con el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, proferido por el Presidente de la República, ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Silvania a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo 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 de Silvania, salvo las excepciones previstas en el artículo segundo del presente Decreto.

ARTICULO SEGUNDO. GARANTIAS 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, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

ARTÍCULO TERCERO. MOVILIDAD. se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio del Municipio de Silvania, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

ARTICULO CUARTO. PICO Y PLACA. Dispóngase a partir de la vigencia del presente Decreto el pico y placa conforme al último número de la placa vehicular. En ese sentido, los vehículos con placa terminada en número par sólo podrán circular los días pares y los vehículos terminados en número impar, sólo podrán circular los días impares, de lunes a viernes.

Parágrafo 1: Se exceptúan de esta disposición las actividades contempladas en el Artículo Segundo del presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO. RESTRINGIR la circulación de motocicletas con parrillero, con el fin evitar el contacto directo entre personas las cuales, conforme a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud, establecen que la distancia de una persona a otra, debe ser mínimo de un metro.

ARTÍCULO SEXTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. Prohíbese dentro del Municipio de Silvania el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO SÉPTIMO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD. La Alcaldía Municipal de Silvania, velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTÍCULO OCTAVO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma sustituya, modifique o derogue.”

5. Caso concreto

En el presente asunto, la alcaldesa de Silvania atendiendo lo dispuesto en el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 expedido por el presidente de la República, (i) ordenó el aislamiento preventivo hasta el 25 de mayo de 2020, (ii) señaló que los empleados públicos y privados desarrollarán sus funciones bajo las modalidades de trabajo en casa (iii) autorizó la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, (iv) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos durante la medida de aislamiento y (v) requirió a los empleados del municipio y a la Policía Nacional para que garantizaran la protección del personal médico o de salud

De la lectura del acto remitido, se observa que las medidas enlistadas corresponden a instrucciones que el presidente de la República decretó para conjurar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en ejercicio de atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga como primera autoridad administrativa para el ejercicio de la función de policía⁵ –art. 315 de la C.P. y L.1801 de 2016–.

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 procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el acto expedido por la alcaldesa de Silvania no desarrolla un decreto legislativo expedido por el presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del Decreto No. 66 de 10 de mayo de 2020, expedido por la alcaldesa de Silvania, sin embargo, advierte que estas consideraciones no impiden que la legalidad de ese acto, pueda ser controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

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

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 66 de 10 de mayo de 2020 “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 EN EL MUNICIPIO DE SILVANIA, CUNDINAMARCA”, expedido por la alcaldesa del municipio de Silvania, 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 a la alcaldesa del municipio de Silvania, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad departamental, 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

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.”

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 secretaria 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

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by several loops and a long horizontal stroke.

PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada