



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-01402-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 49 del 26 de abril de 2020
Asunto: Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Villapinzón - Cundinamarca

1. ASUNTO

El municipio de Villapinzón (Cundinamarca) remitió vía electrónica el Decreto 49 del 26 de abril 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, cuyo reparto correspondió a este despacho.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política en el Título VII, Capítulo VI, contempló los estados de excepción que podrán ser declarados por el presidente de la República 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 proferidos 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, el que 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 de orden nacional y territorial, que se profieran en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción.

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 No. 49 de 26 de abril de 2020 del municipio de Villapinzón

El 26 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Villapinzón (Cundinamarca) expidió el Decreto No. 49, “Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID 19 en el Municipio de Villapinzón - Cundinamarca”.

El mencionado acto administrativo se fundamentó en las siguientes disposiciones:

i) De la Constitución Política: - artículo 2.º, que establece los fines esenciales del Estado y que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; y, el - artículo 209, que dispone que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

ii) El Reglamento Sanitario Internacional, artículo 1.º que considera emergencia de salud pública de importancia internacional un evento extraordinario que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados, a causa de la propagación internacional de una enfermedad.

iii) La Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, por la cual, el Ministerio de Salud y de Protección Social adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

iv) La Ley 1751 de 2015, que en el artículo 5 determina que “(...) El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (...)”; y el numeral 44.3.5 del artículo 44, que dispone como competencia a cargo de los municipios, el “(...) ejercer Vigilancia y Control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros. ”

v) La Ley 9.^a de 1979, “Por la cual se dictan medidas sanitarias”, en cuanto dispone que corresponde al Estado expedir las disposiciones para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.

vi) La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

vii) El Decreto 457 de marzo 22 de 2020 que impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia covid-19 y el mantenimiento del orden público.

viii) El Decreto 780 de 1996, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”, parágrafo 1.º del artículo 2.8.8.1.4.3, el cual establece medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control, con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva.

ix) La Ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, artículos 2, 12 y 14, por los cuales se determinan las competencias de los gobernadores y alcaldes como autoridades para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, en el ámbito de su jurisdicción y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo de desastres.

x) La Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia”, artículos 14 y 202, en cuanto otorga a los gobernadores y alcaldes competencias 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.

xi) El Decreto 593 del 24 de abril de 2020, por el cual el, Ministerio del Interior imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público.

Conforme con las anteriores disposiciones, el Decreto No. 49 de 2020 del municipio de Villapinzón tomó las siguientes determinaciones:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECRETAR el toque de queda en la jurisdicción del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca, en un horario comprendido entre las 6:00 p.m. y las 5:00 a.m., a partir del 27 de abril de 2020, y hasta el 11 de mayo de 2020 a las 5:00 a.m.

ARTÍCULO SEGUNDO: RESTRINGIR el horario de atención de los establecimientos de comercio que pueden operar conforme al Decreto 593 del 24 de abril del presente año, expedido por el Ministerio del Interior, los cuales funcionaran en un horario de 8:00 a.m. a 6:00 p.m. 4(...)

ARTÍCULO TERCERO: ADOPTAR la medida de aislamiento contemplada en el Artículo 1 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 expedido por el Ministerio del Interior “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”:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia a partir de las (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020 hasta las (00:00 a.m.) del día 11 de mayo del 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 la libre circulación de personas y vehículos en el territorio Nacional con las excepciones previstas en el Artículo 3 del presente Decreto.

ARTÍCULO CUARTO: AMPLIAR Y ADOPTAR las medidas del Decreto 038 del 29 de marzo de 2020 decretadas por el Alcalde Municipal de Villapinzón – Cundinamarca hasta las (00:00 a.m.) del día 11 de mayo del 2020:

ARTÍCULO PRIMERO: RESTRINGIR las vías de acceso al casco urbano del Municipio de Villapinzón - Cundinamarca, determinando dos puntos de entrada y salida. En ese orden, el primer punto será en la glorieta que conecta la vía a Umbita y a Turmequé con el Municipio de Villapinzón, y el segundo punto será la salida donde termina la carrera quinta y empata con la Concesión BTS (...)

ARTICULO QUINTO: PERMITIR la ejecución de obras civiles conforme a lo establecido en los numerales 18, 19, 20 y 21 del Artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 que dispone: (...)

4 PARÁGRAFO 1: Los establecimientos de venta de insumos agrícolas tendrán un horario de funcionamiento de 6:00 a.m. y hasta las 2:00 p.m. sin excepción.

PARÁGRAFO 2: El horario de atención para los establecimientos de comercio denominados veterinarias, será de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

ARTICULO SEXTO: PERMITIR la cadena de producción, abastecimiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos de cuero. (...)

ARTICULO SÉPTIMO: PERMITIR la actividad física en la jurisdicción del Municipio de Villapinzón desde las 5:00 a.m. hasta las 8:00 a.m., en un perímetro no superior a 1 km de su lugar de domicilio, sin superar 1 hora de actividad.

En todo caso, la actividad física a realizar deberá ser de forma individual por lo que se prohíbe cualquier actividad física que corresponda a deportes de conjunto.

PARÁGRAFO: Se prohíbe de esta actividad las personas menores de 18 años y los mayores de 60 años. (...)"

Como ha quedado establecido, citando los Decretos Gubernamentales 457 y 593 de 2020, anteriormente relacionados, el municipio de Villapinzón profirió el Decreto 49 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 artículo primero decretó el toque de queda en el municipio; en el segundo, restringió el horario de atención de los establecimientos de comercio que pueden operar conforme al Decreto 593 del 24 de abril del presente año y, el artículo tercero, adoptó la medida de aislamiento contemplada en el Artículo 1 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, expedido por el Ministerio del Interior.

Por su parte, el artículo cuarto amplía y adopta las medidas del Decreto 038 del 29 de marzo de 2020 dispuestas en el municipio de Villapinzón – Cundinamarca, hasta el 11 de mayo del 2020.

El artículo quinto permitió la ejecución de obras civiles conforme a lo establecido en los numerales 18, 19, 20 y 21 del Artículo 3 del Decreto 593 del 24 de abril de 2020; el sexto, permitió la cadena de producción, abastecimiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos de cuero y, el séptimo, permitió la actividad física en la jurisdicción del municipio de Villapinzón desde las 5:00 a.m. hasta las 8:00 a.m., en un perímetro no superior a un (1) km del lugar de domicilio, sin superar una (1) hora de actividad, señalando su realización en forma individual y prohibiéndola para las personas menores de 18 años y los mayores de 60 años.

4.2 Respecto del artículo cuarto del Decreto 49 del 26 de abril de 2020 del municipio de Villapinzón

Teniendo en cuenta que, el artículo cuarto del decreto en estudio amplía y adopta las medidas tomadas en el Decreto 038 del 29 de marzo de 2020 por el municipio de Villapinzón – Cundinamarca hasta el 11 de mayo del 2020, es pertinente señalar que tal normativa le fue repartida al despacho de la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, quien mediante providencia del 20 de abril de 2020 avocó conocimiento del Decreto 38 de 2020 de la alcaldía municipal de Villapinzón.

Así las cosas, debe destacarse que, en materia de reparto, la Sala Plena de esta corporación en sesión del 30 y 31 de marzo de 2020 adoptó la decisión de que la sustanciación y ponencia del trámite de control inmediato de legalidad de los decretos o demás normas que

modifiquen, adicionen, deroguen o revoquen otra disposición previa, correspondería al magistrado que asumió el conocimiento de la norma reglamentaria principal o primigenia.

En tales condiciones, se remitirá el artículo cuarto al despacho de la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, para su conocimiento.

4.3 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria y las medidas de la Resolución No. 380 de 2020

Como se indicó previamente, mediante la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus.

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

4.4 De la declaratoria del estado de excepción

A su vez, 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 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.

4.5 Sobre el control de legalidad del Decreto 49 del 26 de abril de 2020 del municipio de Villapinzón (artículos 1 a 3 y 5 a 12)

Conforme a lo estudiado, los decretos objeto de control inmediato de legalidad deben ser de: (i) carácter general y haberse expedido (ii) en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el presidente de la República.

De la lectura del Decreto No. **49 del 26 de abril de 2020**, proferido por el alcalde del municipio de Villapinzón, 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 dictados por el Gobierno Nacional.

El acto se fundamentó en los Decretos 457 y 593 de 2020, el Decreto del Gobierno Nacional 457 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, no comporta la naturaleza de ser legislativo, sino que fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y 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 CP.

La misma condición la tiene el Decreto 593 de 2020, expedido por el gobierno nacional, por el cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19, y en el artículo tercero estableció excepciones al aislamiento

preventivo, como: **(i)** la ejecución de obras de construcción de edificaciones⁵, **(ii)** la intervención de obras civiles y de construcción⁶, **(iii)** la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir, entre otros⁷ y, **(iv)** el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas de conformidad con las medidas de bioseguridad.⁸

Lo cierto es que la naturaleza de esta última disposición tampoco es la de ser un decreto legislativo, sino que al igual que el Decreto 457 de 2020, fue expedido por el presidente de la República en su calidad de jefe de gobierno y 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.

Así las cosas, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estas “son disposiciones que ostentan la misma jerarquía normativa que aquellas que expide el legislador ordinario”⁹, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”¹⁰.

En consecuencia, no hay duda que el decreto proferido por el alcalde de Villapinzón objeto del presente análisis, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón de 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 26 de abril de 2020, se hizo con fundamento en 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, 205 de la Ley 1801 de 2016 y, con base en la competencia municipal para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad, y la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, dispuestas en las Leyes 715 de 2001 y 1523 de 2012, no son pasibles 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

⁵ Numeral 19 del artículo tercero del Decreto 593 de 2020

⁶ Numeral 20 del artículo tercero del Decreto 593 de 2020

⁷ Numeral 36 del artículo tercero del Decreto 593 de 2020

⁸ Numeral 37 del artículo tercero del Decreto 593 de 2020

⁹ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

¹⁰ *Ibidem*

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

RESUELVE:

PRIMERO: REMITIR para efectos de control inmediato de legalidad el **artículo cuarto** del Decreto 49 del 26 de abril de 2020 proferido por el alcalde municipal de Villapinzón (Cundinamarca), al despacho de la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, al expediente radicado bajo el número 25000-23-15-000-2020-00921-00, de conformidad con las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad de los artículos 1°. , 2.°, 3.° y 5.° al 12.° del Decreto 49 del 26 de abril de 2020, dictados por el alcalde municipal de Villapinzón, de conformidad con las consideraciones de la presente decisión.

TERCERO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica al: **1)** municipio de Villapinzón (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público, **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 Villapinzón, un aviso con la decisión aquí adoptada y, **4)** al despacho de la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno.

CUARTO: 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