



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., primero (1.º) de julio de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02315-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcaldesa municipal de Ricaurte (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 127 del 11 de junio de 2020
Asunto: “Por medio del cual se establece transitoriamente en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) la medida de pico y placa de vehículos particulares y motocicletas o similares en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”

1. ASUNTO

El municipio de Ricaurte (Cundinamarca) remitió vía electrónica el Decreto 127 del 11 de junio 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.º 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. 127 del 11 de junio de 2020 del municipio de Ricaurte

El 11 de junio de 2020 la alcaldesa del municipio de Ricaurte (Cundinamarca) expidió el Decreto No. 127, “Por medio del cual se establece transitoriamente en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca) la medida de pico y placa de vehículos particulares y motocicletas o similares en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan potras disposiciones”.

El mencionado acto administrativo se fundamentó en las siguientes disposiciones:

i) De la Constitución Política: el artículo 1.º, que define a Colombia como un estado social de derecho fundado en la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general; el 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; el numeral 4.º del artículo 189, según el cual, le corresponde al presidente de la república como jefe de gobierno, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; el artículo 24, que establece el derecho a la libre circulación en el territorio nacional; los artículos 44 y 45 que establecen los derechos de los niños; el artículo 46 que

consagra la concurrencia del Estado, la sociedad y la familia en la protección y asistencia a las personas de la tercera edad; el artículo 49, que establece la atención de salud y el saneamiento ambiental como servicios a cargo del Estado; el artículo 95, que establece el principio de solidaridad social; el artículo 296 que establece la prevalencia y aplicación de las órdenes del presidente para conservar el orden público o restablecerlo donde fuere turbado; el artículo 296 que dispone sobre la conservación del orden público, y el artículo 315, que estipula las atribuciones de los alcaldes, entre ellas, dirigir la acción administrativa del municipio y el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo.

ii) La Ley 136 de 1994, artículo 91, que dispone que los alcaldes y gobernadores ejercerán las funciones que les asigne la constitución y la ley, y las instrucciones y órdenes que reciban del presidente de la república.

iii) Las definiciones de seguridad, ambiente y salubridad públicas contenidas en los artículos 5.º y 6.º de la Ley 1801 de 2016.

vi) Ley 1801 de 2016 “Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, artículos 14, 198, y 201, que establecen el poder extraordinario de gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, mediante acciones de policía.

v) La Ley 769 de 2002 “Código Nacional de Tránsito Terrestre”, artículos 1, 3, 6, 7, 122, 199, 201 y 205, en cuanto disponen las atribuciones de alcaldes y gobernadores en el ordenamiento de tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas.

vi) La Ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud como un elemento fundamental del Estado Social de Derecho.

vii) La Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y de Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el país por causa del coronavirus covid-19, hasta el 30 de mayo de 2020.

viii) La Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y de Protección Social adoptó la medida sanitaria obligatoria del aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años, desde el 20 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020.

ix) El Decreto 418 de 2020, por el cual el Gobierno nacional dicta medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección en materia de orden público para efectos de controlar la propagación del virus está en cabeza del presidente de la república.

x) El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

xi) Los Decretos municipales 082, 092, 093, 094, 100, 105, 110 y 114 de 2020, por los cuales se impone el aislamiento preventivo, el pico y cédula obligatorio y el toque de queda en el municipio de Ricaurte.

xii) El Decreto 531 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”, que en el artículo 1.º ordenó el asilamiento preventivo de todas las personas desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020.

xiii) El Decreto 593 del 24 de abril de 2020, que extiende la medida de aislamiento preventivo obligatorio, ampliando la prohibición de circulación de personas en el país, desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo del año en curso.

xiv) El Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, que extiende la medida de aislamiento preventivo obligatorio, ampliando la prohibición de circulación de personas en el país, desde el 11 hasta el 25 de mayo del año en curso.

xv) El Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, que extiende la medida de aislamiento preventivo obligatorio, ampliando la prohibición de circulación de personas en el país, hasta el 31 de mayo del año en curso.

xvi) La Resolución No. 844 del 26 de mayo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social prorroga la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

xvii) El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, que extiende la medida de aislamiento preventivo obligatorio, ampliando la prohibición de circulación de personas en el país, hasta el 1.º de julio del año en curso.

Conforme con las anteriores disposiciones, el Decreto No. 127 de 2020 del municipio de Ricaurte tomó las siguientes determinaciones:

- En el **artículo primero**, ordena el pico y placa de vehículos particulares y motocicletas o similares en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca), teniendo en cuenta el último número de la placa, señalando las excepciones.

- El **artículo segundo** dispone que la Policía Nacional, los agentes de tránsito y demás organismos de seguridad del municipio, velarán por el cumplimiento de la disposición.

- El **artículo tercero** señala que el Decreto municipal 114 del 31 de mayo de 2020, que ordena el aislamiento preventivo desde el 1.º de junio hasta el 1.º de julio de 2020 y se toman otras medidas, se mantiene vigente de manera integral.

- El **artículo cuarto** señala la obligatoriedad de las medidas y las disposiciones legales que permiten la sanción de su incumplimiento.

- El **artículo quinto** dispone que el decreto rige desde su expedición y deroga las disposiciones contrarias.

4.2 Sobre la Resolución No. 385 de 2020 y la declaratoria nacional de aislamiento preventivo

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19 y adopta medidas sanitarias, preventivas de aislamiento y cuarentena, con el fin de mitigar el efecto causado por la pandemia.

A través de los Decretos 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, y 749 del 28 de mayo de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo hasta el 1.º de julio de 2020, para todas las personas habitantes de la República de Colombia, estableciendo excepciones que permiten el derecho de desplazamiento y otras disposiciones.

4.3 De la declaratoria del estado de excepción

A su vez, el presidente de la república a través del Decreto Legislativo 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. Disposición que fue declarada constitucional mediante la sentencia C-145 de 2020.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno nacional declaró un estado de emergencia económica social y ecológica en atención a la situación que vive la economía del país derivada de la pandemia desatada por el virus del covid-19.

4.4 Respecto del artículo tercero del Decreto 127 del 11 de junio de 2020 del municipio de Ricaurte

El artículo tercero del decreto en estudio dispone mantener la vigencia integral del Decreto municipal 114 del 31 de mayo de 2020, “Por medio del cual se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Ricaurte (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”.

(¿qué?).

No entiendo jefe la pregunta, le adjunto el Decreto 114 del Municipio de Ricaurte, el aislamiento preventivo es la disposición principal, sin embargo, entonces mejor coloco el título.

Debe destacarse que, en materia de reglas 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. Decisión confirmada en las salas plenas del 23 y 30 de junio de 2020⁴.

En tales condiciones, se remitirá el artículo tercero al despacho del magistrado Franklin Pérez Camargo, para su conocimiento.

4.5 Sobre el control de legalidad de los artículos primero, segundo y cuarto del Decreto 127 del 11 de junio de 2020 del municipio de Ricaurte

Conforme a lo indicado, 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.

⁴ En ésta última dentro del Exp. No. 2020-2023.

De la lectura de los artículos 1.º, 2.º y 4.º del Decreto No. **127 del 11 de junio de 2020**, proferido por la alcaldesa del municipio de Ricaurte, 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 dispuesta mediante los Decretos 417 y 637 de 2020, como tampoco tiene fundamento en los demás decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional.

Como se advirtió con antelación, el acto se fundamentó en los Decretos 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo y 749 del 28 de mayo de 2020, que ordenaron el aislamiento preventivo para todas las personas habitantes de la República de Colombia, estableciendo excepciones que permiten el derecho de desplazamiento y otras disposiciones, los cuales no comportan la naturaleza de ser legislativos, sino que fueron expedidos 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.

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”⁵, a través de los cuales puede “derogar, modificar o adicionar leyes expedidas por el Congreso”⁶.

Por tanto, no hay duda que el decreto proferido por la alcaldesa de Ricaurte objeto del presente análisis, no es susceptible de control inmediato de legalidad, toda vez que la función administrativa ejercida tuvo lugar en razón de 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.

Finalmente, se debe precisar que si bien el mencionado decreto contiene medidas tendientes a mitigar el riesgo de transmisión del covid-19, concretadas en la restricción de la circulación mediante el pico y placa de vehículos particulares y motocicletas o similares en el municipio de Ricaurte (Cundinamarca), el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en 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 127 del 11 de junio de 2020 se hizo con fundamento en las facultades que el ordenamiento jurídico le otorga a la alcaldesa 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, la responsabilidad en los procesos de gestión del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción, dispuestas en la Ley 715 de 2001, y en las normas contenidas en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, los artículos 1.º, 2.º y 4.º no son pasibles de control judicial por el medio de control inmediato de legalidad.

⁵ C. Const., Sent. C-979, Nov. 13/02 M.P. Jaime Araujo Rentería

⁶ Ibídem

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

RESUELVE:

PRIMERO: REMITIR para efectos de control inmediato de legalidad el **artículo tercero** del Decreto 127 del 11 de junio de 2020, proferido por la alcaldesa municipal de Ricaurte (Cundinamarca), al despacho del magistrado Franklin Pérez Camargo, al expediente radicado bajo el número 25000-23-15-000-2020-2146-00, de conformidad con las consideraciones de la presente decisión.

SEGUNDO: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad de los artículos primero, segundo y cuarto del Decreto 127 del 11 de junio de 2020, dictado por la alcaldesa municipal de Ricaurte Cundinamarca, 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 Ricaurte (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 Ricaurte, un aviso con la decisión aquí adoptada y, **4)** al despacho del magistrado Franklin Pérez Camargo.

CUARTO: Una vez cumplida y 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