



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN "D"

Magistrado ponente: **ISRAEL SOLER PEDROZA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

AUTORIDAD: ALCALDÍA DE SOPÓ
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2021-00206-00
OBJETO DE CONTROL: Decreto 075 de 2021
TEMA: Control inmediato de legalidad. Decreto estado de emergencia.

I. ASUNTO

El señor Alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca, actuando en ejercicio de la función administrativa, expidió el **Decreto 075 del 1º de marzo de 2020¹** y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el objetivo de iniciar el trámite del control automático de legalidad establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA. Habiéndole correspondido al suscrito por reparto, se realizan las siguientes,

II. CONSIDERACIONES:

En criterio del Despacho, así como en varias de las decisiones asumidas por la Sala Plena de esta Corporación, en el contexto de los estados de excepción, las autoridades nacionales y locales, de acuerdo con la regulación que haga el Presidente con la firma de los Ministros, con fundamento en el art. 215 de la Constitución Política, deben acatar la legislación de dichos estados de excepción cuando así lo determine el Gobierno, y en caso contrario, **pueden hacer uso de las herramientas legales ordinarias** que les otorga el ordenamiento jurídico para conjurar la crisis, sin que esto signifique que estén ejerciendo competencias extraordinarias que deban ser objeto del control inmediato de legalidad.

Se llega a dicha conclusión, teniendo en cuenta que el artículo 215 de la Constitución Política, prescribe que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, **PUEDA** dictar decretos para hacerle frente a la crisis y evitar la expansión de sus efectos, y que éstos tienen *fuera de ley*. Es decir, la norma autoriza al Gobierno Central para proferir este tipo de actos, pero no le impone la obligación de hacerlo, porque claramente otorga una potestad, pero no señala que **deba** hacerlo.

¹ “Por el cual se acogen el Decreto Nacional N° 206 de 2021, los protocolos generales y lineamientos específicos de bioseguridad expedidos en el orden nacional, se complican unas normas municipales y se dictan otras disposiciones”.

En sentir del Despacho, de la disposición constitucional mencionada, igualmente se sigue, que es potestad del Gobierno Central, regular algunas materias con base en normas de carácter excepcional, y también de señalar en dichas disposiciones legales, en forma explícita o implícita, si las autoridades territoriales deben regular ciertas materias con base en dichos decretos legislativos, o no. De no hacerlo, considera esta Corporación, que las autoridades territoriales pueden seguir utilizando las facultades legales ordinarias para hacer frente a las crisis, puesto que ni siquiera la norma superior le impone al Gobierno Central, que solamente utilice potestades derivadas de los estados de excepción para tal fin, y no existen otras normas que impongan ese proceder a las autoridades territoriales

Es así como en el marco del estado de emergencia generado por la propagación del COVID-19, el Gobierno ha proferido varios **decretos de carácter legislativo**, como el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, donde señaló que declara el estado de excepción y anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a la situación.

La parte Resolutiva del citado Decreto señala:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Además, ha proferido otros decretos, con fundamento en las normas del estado de excepción, e igualmente otros, **haciendo uso de potestades ordinarias**, donde desarrolla determinadas materias.

Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos **en materia de orden público**. Se trae a colación el **Decreto ordinario 418 de 2020²**, mediante el cual impartió instrucciones, y dijo que el manejo de esta materia, está en cabeza del Presidente de la República, y que las disposiciones que adopten los Gobernadores y Alcaldes, deben ser **coordinadas, y estar en concordancia con la instrucciones del presidente, y agregó, que esas medidas deben ser**

² “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

comunicadas inmediatamente al Ministerio del Interior, y anunció sanciones para quien no cumpla.

También expidió el **Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020**, por medio del cual **ordenó el aislamiento preventivo obligatorio** de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

Esta medida fue extendida por medio del **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, que dispuso que el aislamiento iría a partir de las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 27 de abril de 2020, la cual, a su vez, fue ampliada por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del 11 de mayo de 2020 y a su vez, ésta fue extendida por medio del Decreto 636 de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 25 de mayo. Luego, se volvió a ampliar por medio del **Decreto 749 de 2020**, desde el 1º de junio al 1º de julio de 2020, que luego fue ampliada, con algunas modificaciones por los Decretos 847, 878, 990 y 1076 de 2020.

Luego, por medio del Decreto 1168 de 2020, prorrogado y modificado por los Decretos 1297, 1408 y 1550 del 2020, se reguló la fase de aislamiento selectivo y de distanciamiento social responsable, medida que se prolongó desde el 1º de septiembre de 2020 hasta las 00:00 horas del 16 de enero del 2021.

Posteriormente, se expidió el **Decreto 206 del 26 de febrero de 2021**, en el cual se dan instrucciones para continuar con el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura.

En ese sentido, si se hace una lectura de los actos mencionados, se extrae que el fundamento legal que utilizó el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4º del artículo 189³, así como los artículos 296⁴, 303⁵ y 315⁶ de la Constitución Política.

³ Artículo 189. "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado".

⁴ Artículo 296. "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

⁵ Artículo 303. "En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento (...)".

⁶ Artículo 315. "Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)".

Igualmente, el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, que establecen las facultades del Presidente de la República para la conservación del orden público en el territorio nacional, y señala en el artículo 6 como categorías jurídicas de la convivencia, **la seguridad, la tranquilidad, el ambiente y la salud pública.**

Lo expuesto significa, que **para el manejo del orden público, el Gobierno Central hizo uso de facultades ordinarias y no de las propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.** Ello es así, pues en los actos mencionados, el Gobierno no hizo uso de ninguna potestad excepcional ajena a las facultades ordinarias que tiene, de acuerdo con las normas ordinarias indicadas.

Así las cosas, se tiene que el Alcalde de Sopó, por medio del **Decreto 075 del 1º de marzo 2021**, estableció **unas medidas de orden público para el cumplimiento del aislamiento preventivo establecido por el Gobierno en el Decreto 206 de 2021**, y en tal sentido, dispuso que las personas cumplan con el distanciamiento individual responsable cumpliendo los protocolos de seguridad (art. 2º); fijó unas medidas específicas para cumplir con ese fin como la prohibición de eventos de carácter público y ordenó a algunas entidades, que activen sus competencias para dicho objetivo (art. 3º); estableció que las personas deben cumplir los protocolos y minimizar los factores de riesgo (art. 4º); prohibió unas actividades (art. 6º); acogió las disposiciones emitidas por las autoridades en relación con protocolos de seguridad (arts. 7º y 8º); ordenó a las farmacias cumplir con lo dispuesto en el Decreto 2330 de 2006 (art. 10º); habilitó las actividades de comercio, siempre que cumplan las medidas de seguridad (art. 11º); prohibió el incremento de precios en el mercado (art. 12º); ordenó que todas las personas usen tapabocas en espacios abiertos y cerrados (art. 13º); fijó un canal de información a través de un correo electrónico para las personas que provinieran del extranjero (art. 14º); indicó que no se prestaría atención al público en la sede de la Administración, ni en los despachos públicos e indicó unos correos electrónicos para garantizar los servicios administrativos (art. 15º); **prorrogó la vigencia del Decreto municipal 057 de 2020** (art. 18º); indicó que las autoridades deben velar por el cumplimiento de las órdenes y medidas establecidas por medio de sus facultades de vigilancia y control (art. 19º); estableció que quienes incumplan las medidas serán sancionados (art. 21º) y ordenó remitir y comunicar lo dispuesto en el Decreto a la ciudadanía y a algunas entidades (arts. 22º, 23º y 24º).

Los fundamentos utilizados para asumir estas determinaciones en fueron los artículos 2, 11, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 315.3 y el inciso 2º del artículo 4º de la Constitución; la Ley 136 de 1994; la Ley 1801 del 2016; la Ley 1751 del 2015; el Decreto Reglamentario 780 del 2016; la Ley 715 del 2001; la Ley 1523 del 2012; las Resoluciones 385, 675 681, 682, 735, 737, 739, 740, 748, 773, 1285, 1313, 1408, 1421, 1462, 2230 del 2020 del Ministerio de Salud, así como la del 222 del 2021; los Decretos municipales 209, 221226, 250 del 2021, y 005, 007, 057, 066, 072 del 2021; igualmente **los Decretos proferidos por el Gobierno Nacional en materia de orden público** citados anteriormente.

Así las cosas, el acto bajo estudio se fundamenta en normas ordinarias y en los Decretos proferidos por el Gobierno en materia de orden público, los cuales **no tienen el carácter de legislativos**, pues como se expuso, fueron expedidos en ejercicio de facultades ordinarias y por tal motivo, **las medidas de orden público fijadas por el Decreto 075 del 1º de marzo de 2020**, escapan al ámbito del artículo 136 del CPACA, y por ende, del control inmediato de legalidad.

Igualmente, se pone de presente que aunque el acto estudiado haya hecho mención al **Decreto Legislativo 539 del 2020**, en el cual el Gobierno estableció que el Ministerio de Salud sería el competente para determinar y expedir los protocolos de seguridad, no existe un desarrollo de esta norma en las medidas asumidas por el Alcalde de Sopó, ya que no podría hacerlo, en vista de que dicho Decreto Legislativo fijó una competencia a una entidad distinta al municipio.

Se recalca, que en criterio del suscrito, las autoridades administrativas, aún en presencia de un estado de excepción, pueden continuar ejerciendo sus facultades ordinarias atribuidas por la Ley y el hecho de que la pandemia sea el fundamento para ejercerlas, no implica que sean objeto del control inmediato de legalidad⁷.

⁷ Se pone de presente el auto del Consejero Ramiro Pazos Guerrero del 8 de mayo de 2020. Rad. No. 11001-03-15-000-2020-01467-00 en el cual se razonó de forma similar, diciendo lo siguiente: *“El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, 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 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la ANE. Lo anterior, sin perjuicio que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de control de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios previstos en la Ley.”*

Sin embargo, de acuerdo con la lectura del acto bajo estudio, el Alcalde tuvo en cuenta el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020**, en el cual el Gobierno Central señaló, que por razón del servicio y con ocasión de la emergencia sanitaria, los actos se notificarían por correo electrónico y estableció unas medidas para tal fin. Además, dispuso que debían ampliar los términos para responder las peticiones de los ciudadanos. Concretamente, los artículos 4º y 5º de dicho Decreto dispusieron lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. *Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.*

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Las autoridades, dentro de los tres (3) días hábiles posteriores a la expedición del presente Decreto, deberán habilitar un buzón de correo electrónico exclusivamente para efectuar las notificaciones o comunicaciones a que se refiere el presente artículo.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos [67](#) y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

PARÁGRAFO. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo [70](#) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“ARTÍCULO 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

PARÁGRAFO. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.”*

En tal sentido, en los artículos 16 y 17 del acto bajo estudio, el Alcalde de Sopó dispuso que en cumplimiento **de los artículos 4º y 5º del Decreto Legislativo 491 de 2020**, los actos administrativos se notificarán y comunicarán por correo electrónico y ordenó que se aportaran las direcciones pertinentes e igualmente, **amplió lo términos** para responder peticiones de los ciudadanos.

Así entonces, como estas medidas corresponden al desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 2020, se avocará conocimiento para ejercer su control inmediato de legalidad, **respecto de las medidas que lo desarrollaron**, toda vez que se encuentra dentro del ámbito del artículo 136 del CPACA. Igualmente, se avocará conocimiento de los artículos **20, 21, 22, 23, 24, y 25** del acto en estudio, en cuanto contienen órdenes del Alcalde que involucran lo dispuesto en los artículos **16 y 17 *ibídem***, así como su vigencia.

Así las cosas, el Despacho,

II. RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, **de los artículos 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24 y 25 del Decreto No. 075 del 1º de marzo de 2021**, proferido por el Alcalde de Sopó - Cundinamarca, para efectuar el control inmediato de legalidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del CPACA. En consecuencia, a esta actuación se le impartirá el trámite previsto en el artículo 185 *ibídem*.

SEGUNDO: Sobre las demás medidas, se **DECLARA LA IMPROCEDENCIA** para ejercer el control inmediato de legalidad, en atención a lo expuesto en esta providencia.

TERCERO: Por conducto de la Secretaría de la Subsección, **NOTIFÍQUESE** este auto por el medio más expedito posible, utilizando los medios electrónicos que se tenga a disposición, a las siguientes personas y entidades:

a). Al señor Alcalde de **Sopó**, de acuerdo con lo previsto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

b). Al representante de la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, de acuerdo con el artículo 199 del CPACA, modificado por el 612 del CGP.

c). Al representante de la **Procuraduría General de la Nación** que corresponda, luego de que se realice la solicitud de asignación correspondiente, de acuerdo con los artículos 171 y 185 del CPACA.

CUARTO: CÓRRASE TRASLADO por diez (10) días al **Alcalde de Sopó**, que correrán conjuntamente con la fijación del aviso que se ordena en esta providencia, para que se pronuncie sobre la legalidad del **Decreto No. 075 del 1º de marzo de 2021**, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 199 y 200 del CPACA.

El mencionado Alcalde está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos del referido Decreto, su constancia de publicación y deberá aportar las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso.

QUINTO: ORDENAR al señor Alcalde de Sopó, que a través de la página web oficial de dicha entidad, si existe y se encuentra en funcionamiento, **publique este auto** con el fin de que los interesados tengan conocimiento del inicio de este proceso, y rinda el informe correspondiente ante la Secretaría de esta Subsección.

SEXTO: En virtud de lo establecido en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, **por Secretaría, realícense los trámites pertinentes**, para que informe a la comunidad de la existencia de esta actuación a través de la **FIJACIÓN DE UN AVISO en la página web de la Rama Judicial**, en la Sección “Medidas COVID19”, por los diferentes medios virtuales que tenga la secretaría a disposición, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

SÉPTIMO: ORDENAR a la Secretaría de la Subsección, que en cumplimiento de lo establecido en el numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, una vez expirado el término de la fijación del aviso, **pase el asunto al Ministerio Público** utilizando los medios electrónicos a su alcance, para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto.

OCTAVO: Las intervenciones, oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, se recibirán en el siguiente correo electrónico: scs02sb04tamincdm01@notificacionesrj.gov.co.

NOVENO: Se tendrá como prueba el **Decreto No. 075 del 1º de marzo de 2021**, expedido por el Alcalde de Sopó, el cual se incorpora al expediente luego de haberlo descargado de la página web del municipio.

DÉCIMO: Expirado el término para que el Ministerio Público rinda su concepto, deberá **pasar el asunto al Despacho** para elaboración y registro del proyecto de fallo correspondiente.

CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Israel Soler Pedroza', written over a horizontal line.

ISRAEL SOLER PEDROZA
Magistrado

Isp/jdag