



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUB SECCIÓN B

Bogotá, D.C., ocho (08) de mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: **CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**
EXPEDIENTE: **25000-23-15-000-2020-01462-00**
REFERENCIA: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
ACTO: **DECRETO No. 105 DEL 04 DE MAYO DE 2020**
EXPEDIDO POR: **ALCALDÍA DE ZIPAQUIRÁ**

Se procede a resolver si hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sobre el Decreto No. 105 del 04 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

El 04 de mayo de 2020, Alcalde Municipal de Zipaquirá – Cundinamarca expidió el Decreto No. 105 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PROTOCOLOS DE BIOSEGURIDAD ESTABLECIDOS EN LAS RESOLUCIONES DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL 000666, 000675, 000682, DE FECHA 24 DE ABRIL DE 2020”*.

La Alcaldía de Zipaquirá remitió a través de correo electrónico de 06 de mayo de 2020, el Decreto 105 de 04 de mayo de 2020 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el control de legalidad.

El 07 de mayo de 2020, el asunto fue sometido a reparto entre todos los Magistrados que integran la Corporación, correspondiéndole su conocimiento a este Despacho.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

En virtud de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos que se dicten durante los estados de excepción.

Tratándose de los actos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, el control de legalidad debe ser ejercido en única instancia por los Tribunales Administrativos que tengan jurisdicción en el territorio donde se expidan, en virtud de lo previsto en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, siguiendo para el efecto, el procedimiento contemplado en el artículo 185 ibídem.

2. De los actos sometidos al control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad en sí mismo, constituye una restricción al poder de las autoridades administrativas en cuanto a la expedición de los actos y/o decretos dictados en virtud de la declaratoria de un estado de excepción y/o emergencia que, en todo caso, deberán corresponder y acatar las normas constitucionales y legales previstas para ejercer de manera adecuada el poder legislativo en estos casos específicos.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 dispone¹:

“ARTÍCULO 20. CONTROL 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 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

¹ En concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

De modo que, la procedibilidad del control inmediato de legalidad está supeditada a los siguientes presupuestos: **(i)** que se trate de actos administrativos de carácter general; **(ii)** que sean proferidos en virtud de la función administrativa; **(iii)** como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción o emergencia; y **(iv)** para el caso en concreto, los actos administrativos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia sanitaria declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por parte del gobierno nacional.

3. Del caso concreto.

3.1. Finalidad y/o Conexidad.

Uno de los requisitos formales establecidos para efectuar el control de legalidad corresponde a la conexidad, cuya finalidad se centra en establecer *“si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo”²*.

El acto enviado a la Corporación para proveer sobre su legalidad es el contenido en el Decreto No. 105 del 04 de mayo de 2020, proferido por la Alcaldía de Zipaquirá - Cundinamarca, donde se resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: ESTABLECER medidas transitorias para garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos en las resoluciones del ministerio de salud y protección social 000666, 000675, 000682 de fecha 24 de abril de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Ninguna de las actividades pertenecientes a la industria manufacturera y el sector de la construcción de edificaciones podrá iniciar sus actividades sin el cumplimiento previo de los siguientes requisitos:

1. REGISTRO E INSCRIPCIÓN DE EMPRESAS. El proceso de inscripción de empresas se realizará en el link <https://forms.gle/RoxX5HMeMVYVKcgS7>, con la información que allí se establece.

² Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 24 de mayo de 2016, expediente No. 2015-02578-00.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

2. REGISTRO Y ENVÍO DE INFORMACIÓN. Se deberá registrar y enviar, por parte de los representantes legales de las empresas o de las personas autorizadas por estos la siguiente información a la Secretaría del Desarrollo Económico y Secretaría de Salud:

2.1. Plan de contingencia, acorde a la Resolución 666 del 24 de abril.

2.2. Reporte de empleados necesarios para el desarrollo de la actividad.

2.3. Certificado de cámara de comercio para validación de los datos empresariales/comerciales.

PARÁGRAFO PRIMERO: Una vez cumplido el requisito anterior, se emitirá un mail que confirme la programación de la visita de inspección y control por parte de los funcionarios de la Alcaldía Municipal.

ARTÍCULO TERCERO: El registro y envío de la información, no releva a las empresas del sector de la construcción de cumplir con la obligación de comunicación señalada en la Circular conjunta 01 de fecha 11 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo; teniendo en cuenta además las obligaciones vigentes o las que adopte el Gobierno Nacional y Municipal en el marco de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

ARTÍCULO CUARTO: El equipo interdisciplinario para las visitas de inspección y control estará conformado por funcionarios de las Secretarías de Salud, Secretaría de Desarrollo Económico y Secretaria de Gobierno.

ARTÍCULO QUINTO: Los establecimientos de comercio que al momento de la visita no cumplan con el plan de contingencia entregado y con las condiciones establecidas en las resoluciones 000666, 000675, 000682, según el caso, serán sellados hasta la nueva entrega del plan de contingencia e implementación del mismo.

ARTÍCULO SEXTO: Los empresarios y comerciantes podrán dar inicio a sus actividades comerciales a partir del día cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020).

PARÁGRAFO: Para quienes realicen el cargue de documentos en una fecha posterior, la fecha será notificada en el mail de viabilidad para el agendamiento de la visita y por ende no podrán prestar atención al público hasta que la misma no sea realizada y sea aprobado el plan de contingencia.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Comunicar esta decisión al comandante de Estación de Policía del Municipio de Zipaquirá, al comandante del Batallón del Distrito Militar 47, al Personero Municipal, al Secretario de Gobierno, al Secretario de Seguridad y Convivencia Ciudadana, a los inspectores de policía y tránsito municipales y comisarías de familia municipales, para lo de su competencia.

ARTÍCULO OCTAVO: Realícese amplia difusión de la presente decisión con el fin de enterar a la comunidad respecto a las medidas ordenadas.

ARTÍCULO NOVENO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

La decisión administrativa de establecer medidas transitorias para garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad dentro del Municipio de Zipaquirá,

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

devino de la decisión adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación del virus Coronavirus COVID-19”*, que decretó:

“Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID 19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior.

La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo”.

Así como de las Resoluciones 000666, 000675 y 000682 del 24 de abril de la anualidad, por medio de las cuales se adoptó el protocolo general de bioseguridad para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, industria manufacturera y sector de la construcción y edificaciones. Decisiones que fueron establecidas para realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por lo anterior, se estipuló que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los gobernadores y alcaldes están sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

Del contenido del Decreto No. 105 del 04 de mayo de 2020 no se desprende orden específica encaminada a desarrollar o ejecutar las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para atender la emergencia en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, contentivo de la declaratoria del Estado de Emergencia, sino

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

se observa el uso de las facultades extraordinarias de policía otorgadas a los alcaldes municipales de conformidad con los artículos 14 y 202 de la Ley 801 de 2016, que disponen:

“Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones 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.

Parágrafo. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

De manera que, el Decreto No. 105 del 04 de mayo de 2020 emanado de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, a través del cual se establecieron medidas transitorias para garantizar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad de las empresas que ejercen sus actividades comerciales dentro del Municipio de Zipaquirá, no fue producto, ni en desarrollo del acto legislativo que declaró el estado de emergencia en el territorio nacional, pues este se expidió como medida de prevención y mitigación del riesgo de contagio del COVID-19.

Luego, si bien puede existir una relación finalista entre el acto y el decreto legislativo presidencial que declaró dicho estado, en cuanto se refieren a la prevención del coronavirus (COVID-19) catalogado como una pandemia, lo cierto es que la expedición del Decreto 105 del 04 de mayo de 2020 no sucedió en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, contentivo de la declaratoria del estado de emergencia, sino en uso de las facultades extraordinarias de policía previstas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior conduce a no avocar el conocimiento del mecanismo de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 105 del 04 de mayo de 2020, como en efecto se resolverá.

Finalmente, se advierte que la presente providencia será dictada por la magistrada ponente, en virtud de la decisión adoptada por esta Corporación en sesión virtual de Sala Plena celebrada el 31 de marzo de 2020.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del mecanismo de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 105 del 04 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía de Zipaquirá, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01462-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 105 del 04 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Zipaquirá

SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección Cuarta de esta Corporación, **COMUNICAR** la presente decisión a las direcciones electrónicas oficinaasesorajuridica@zipaquira-cundinamarca.gov.co alcaldia@zipaquira-cundinamarca.gov.co s.despacho@zipaquira.gov.co

CÚMPLASE.



CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Magistrada