

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA

Bogotá D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS:

EXPEDIENTE: 25-000-23-15-000-2020-01367-00
ENTIDAD SOLICITANTE: MUNICIPIO DE LA PEÑA
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Municipio de La Peña - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto No. 047 del 27 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten 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 La Peña Cundinamarca con base a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en Decreto 593 del 24 de abril de 2020”*, con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de 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.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

“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.

Así mismo, que 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”. (Resaltado fuera del texto)

De las disposiciones normativas citadas, se colige que el citado medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas, sin que se incluyan los dictados por las mencionadas autoridades en ejercicio de sus propias funciones administrativas.

Lo anterior implica que cuando por la entidad territorial se remite un acto para su control, se deben examinar las disposiciones expedidas en cada caso en particular, de manera que se determine si se avoca o no 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, conforme lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

En este punto conviene señalar que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, lo que sobrellevó que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, declarará el

estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 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 treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y con base en este precepto por parte de las entidades territoriales y departamentales se han dictado diversos decretos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

CASO CONCRETO

Mediante el Decreto Municipal No. 047 del 27 de abril de 2020 “*Por el cual se imparten 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 La Peña Cundinamarca con base a las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en Decreto 593 del 24 de abril de 2020*”, el Alcalde ordenó “*el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de La Peña, a partir de las cero horas (00:00 am,) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 am.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19*”, decisión que se fundamentó así:

“Que, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, 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 gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los alcaldes.

...

Que, el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes, conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República.

Que, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público deberán (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

Que, de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

...

Que, de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento del restablecimiento de la convivencia.

...

Que, el **Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria** por causa del Coronavirus COVID-19, **adoptó** mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, **la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo**, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del 20 de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el 30 de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m).

Que, mediante el **Decreto 418 del 18 de marzo de 2020**, se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria **estará en cabeza del presidente de la República.**

Que mediante el **Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria** generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante los Decretos 038, 041, 046 de 2020 se adoptó como medida preventiva restricciones a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

...

Que mediante el **Decreto 593 del 24 de abril de 2020 el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria** generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, instrucción que esta alcaldía acoge y adopta. (Resaltado fuera del texto)

De la normatividad transcrita se tiene que, el Alcalde de La Peña – Cundinamarca, si bien a través del Decreto No. 047 del 27 de abril de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de su municipio, a partir de las cero horas del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas del día 11 de mayo de 2020, no es menos cierto que, dicha disposición se deriva del estricto acatamiento a la orden proferida por el Presidente de la República en el Decreto No. 593 del 22 de marzo de 2020 (decreto ordinario)¹, como así lo disponen los artículos 296 y 315 de la Constitución Política y 91 de la Ley 136 de 1994 y 198, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, en aras de conservar el orden público en el municipio.

Así las cosas, es claro que el Decreto No. 047 del 27 de abril de 2020, no fue proferido con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica (EEESE) en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 que determinó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en tanto como quedó visto, el Alcalde de La Peña- Cundinamarca, solamente ejecutó lo ordenado por el Presidente de la República, limitándose en disponer de las acciones pertinentes para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo en el municipio y en contemplar las excepciones adicionales que se requieren para mantener el orden público y propender por la

¹ Establece 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

mitigación de los efectos derivados del contagio del COVID-19, facultad delegada por el Presidente de la República, como suprema autoridad de Policía.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 047 del 27 de abril de 2020 por la autoridad Municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias del Alcalde como policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

Por último, señala el Despacho que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre esta Resolución no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 047 del 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Peña - Cundinamarca, bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto No. 047 del 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Peña - Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al Alcalde del Municipio de La Peña - Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página web <https://www.ramajudicial.gov.co>, en el ítem “tribunales administrativos”, en el link Medidas COVID19”.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a cursive representation of the name Samuel José Ramírez Poveda.

SAMUEL JOSÉ RAMIREZ POVEDA
Magistrado