



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “E”

Bogotá D. C., veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-00893-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Autoridad que remite: Alcalde municipal de Ubaté (Cundinamarca)
Acto administrativo: Decreto No. 73 de 10 de abril de 2020
Asunto: Por medio del 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

1. ASUNTO

El municipio de Ubaté (Cundinamarca) remitió vía electrónica el Decreto No. 73 de 10 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. Por reparto, el asunto 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 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:

“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

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

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. 73 de 10 de abril de 2020

El 10 de abril de 2020 el alcalde del municipio de Ubaté (Cundinamarca) expidió el Decreto No. 73 de 2020, “Por medio del 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”.

El mencionado acto administrativo se fundamentó en las siguientes disposiciones: el numeral 2.º del artículo 315 de la CP, que establece como atribución del alcalde conservar el orden público en el municipio, mandato que reitera el artículo 91 de la Ley 136 de 1994; los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016⁴, los cuales preceptúan que corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia, siendo uno de sus ítems la salud pública; la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19 y, el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia hasta el día 27 de abril de 2020.

Conforme a lo anterior, el Decreto No. 73 de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en el municipio de Ubaté (Cundinamarca), a partir de las cero horas del día 13 de abril hasta las cero horas del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus Covid-19; autorizó la circulación de personas en ciertos casos y para el desarrollo de ciertas actividades a través del mecanismo de pico y cédula; decretó el toque de queda en el horario indicado; prohibió el consumo de

⁴ Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

bebidas embriagantes y, determinó algunas condiciones y horarios de funcionamiento de los establecimientos de comercio.

4.2 Sobre la declaratoria de la emergencia sanitaria

Como se indicó previamente, 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.

4.3 Sobre 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.

4.4 Sobre el control de legalidad del Decreto 73 de 10 de abril de 2020

Para el efecto, es menester recordar que los actos objeto del control inmediato de legalidad deben ser de carácter general y haberse expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

De la lectura del Decreto No. 73 de 10 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Ubaté (Cundinamarca), se evidencia que el mismo se dictó en consideración a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 y, en virtud de las facultades que el ordenamiento jurídico le concede a los alcaldes, en su calidad de autoridades de policía, para mantener el orden público y la convivencia, siendo uno de sus elementos la salud pública.

Además, si bien el mismo se fundamentó en el Decreto 531 de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en aras de mitigar el riesgo de transmisión de Covid-19, lo cierto es que la naturaleza de este último acto administrativo no es la de ser un decreto 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.

En otras palabras, no se trata de aquellos decretos con fuerza de ley que el presidente puede dictar a voces del artículo 215 de la CP, pues estos “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.

Sin embargo, como se advirtió, el Decreto 531 de 2020 no ostenta tal naturaleza, pues se trata de una medida de carácter administrativa que el presidente puede adoptar como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, haciendo uso de las potestades ordinarias que le concede el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener el orden público en todo el

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

⁶ *Ibidem*

territorio nacional, lo que igualmente acontece en relación con los Decretos ordinarios Nos. 418⁷, 420⁸ y 457⁹ de 2020, a los que se hace referencia en la parte considerativa del Decreto No. 73 de 10 de abril de 2020.

En relación con el Decreto Legislativo No. 439 de 2020, que suspendió por 30 días calendario el desembarque con fines de ingreso o conexión de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, aun cuando el acto administrativo bajo estudio lo relaciona ello no significa que se fundamente en el mismo o lo desarrolle, máxime si se tiene en cuenta que el municipio de Ubaté carece de aeropuerto internacional, por tanto, no guarda relación de causalidad alguna con las medidas adoptadas por el alcalde Ubaté a través del Decreto No. 73 de 10 de abril de 2020.

Adicionalmente, es menester precisar que, en su mayoría, el Decreto 73 de 2020 se limita a replicar lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 531 de 2020, tal como se desprende del siguiente recuadro:

Disposición	Decreto 531 de 2020	Decreto 73 de 2020
Aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas del día 13 de abril de 2020 hasta las cero horas del día 27 de abril de 2020.	Artículo 1.º	Artículo 1.º
Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio	Artículo 3.º	Artículo 2.º
Prohibición de consumo de bebidas embriagantes	Artículo 6.º	Artículo 5.º
Inobservancia de las medidas	Artículo 8.º	Artículo 7.º

Si bien, también adopta otras medidas como el toque de queda, el “pico y cédula” y, establece algunas condiciones para la apertura de establecimiento de comercio, lo cierto es que todas estas son de carácter policivo y pueden ser adoptadas por el alcalde en uso de sus facultades ordinarias.

Quiere decir lo anterior que, la invocación de una serie de disposiciones no implica que por ese hecho se trate de una decisión que deba ser objeto de control judicial por la vía señalada, sino que por su contenido material no corresponde a las medidas objeto del citado medio de control.

Lo anterior, dado que si se lee el decreto de marras, se encuentra que relaciona varias disposiciones proferidas por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción, pero materialmente no corresponde a ninguna de las decisiones en ellos tomadas, sino que a su vez adopta las mismas medidas que a su turno tomó el gobierno para atender la emergencia sanitaria declarada inicialmente.

En tal entendido, el Decreto 73 de 10 de abril de 2020 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

⁷ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

⁸ “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.

⁹ “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”.

ha expedido el Gobierno Nacional con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el presidente de la República a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

5. CONCLUSIÓN

Toda vez que, la expedición del Decreto 73 de 10 de abril de 2020 lo fue en razón a 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, no es pasible 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 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: NO ASUMIR el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 73 de 10 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Ubaté (Cundinamarca).

SEGUNDO: Ordenar a la Secretaría de esta Subsección que notifique la presente providencia por vía electrónica al: **1)** municipio de Ubaté (Cundinamarca), **2)** al delegado del Ministerio Público y, **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 Ubaté, un aviso con la decisión aquí adoptada.

TERCERO: 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