

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN “D”

Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente:	25000-23-15-000-2020-01736-00
Autoridad Expedidora:	Alcaldía del Municipio de Zipaquirá
Medio de Control:	Control Inmediato de Legalidad

El Alcalde del municipio de Zipaquirá profirió el Decreto No. 111 del 12 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se implementa el protocolo integral de bioseguridad para mitigar, controlar y manejar los riesgos que afectan la seguridad y la salud en los espacios laborales de la Alcaldía de Zipaquirá, generados por el COVID-19, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el ministerio de salud y protección social”*.

CONSIDERACIONES

1. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el brote del virus COVID-19 como una pandemia, por el alto grado de propagación y trasmisión.

Con el fin de controlar la propagación del virus COVID-19 en el Estado colombiano, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, a través de la cual adopta medidas sanitarias y de cuarentena para las personas que llegaran a Colombia desde la República Popular de China, Francia, Italia y España. Asimismo, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del COVID-19 y adoptó medidas para prevenir y controlar la propagación del virus.

A pesar de las medidas adoptadas, el 17 de marzo del año en curso se reportaron setenta y cinco (75) casos de personas contagiadas de COVID-19, lo cual conllevó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, a través del **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**.

Posteriormente, a través del **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la afectación en la producción nacional y bienestar de la población que se ha generado

T.A.C. Expediente 2020-01736

por causa de las medidas adoptadas para controlar la propagación del virus COVID-19.

Ahora bien, se recuerda que durante el estado de excepción el Presidente de la República queda habilitado para dictar decretos con fuerza de ley, “*mediante los cuales se adoptan medidas dirigidas a conjurar la situación excepcional*”¹. En este orden, es menester precisar que existen dos clases de Decretos Legislativos: (i) el que declara el estado de excepción y (ii) los que expide el Presidente de la República con fundamento en las facultades excepcionales para legislar otorgadas por la declaración de la situación de emergencia. Así lo determinó la Corte Constitucional en la sentencia C-802 de 2002, al momento de realizar el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002 “*Por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior*”, en los siguientes términos:

“En suma, debe concluir la Corte que la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: Los declarativos del estado de conmoción, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.

Asimismo, se precisa que las medidas adoptadas en los decretos legislativos dictados durante el estado de emergencia, si bien están amparadas bajo el principio de temporalidad, lo cierto es que su vigencia puede exceder el tiempo de la declaratoria. Al respecto, se trae a colación la sentencia C- 466 de 2017², en la cual se expone:

*“(…) que el principio de temporalidad se tiene por satisfecho en cuanto la medida de excepción tenga una duración limitada de acuerdo con las exigencias de la situación, de manera que su vigencia no implique la institucionalización de los regímenes de excepción; **por lo tanto, en desarrollo del estado de emergencia, es procedente adoptar medidas cuya vigencia exceda el término de tal declaratoria**”.* (Negrillas del Despacho).

2. El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, dispuso el control inmediato de legalidad, para las medidas de carácter general que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante un Estado de Excepción, en los siguientes términos:

“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*

¹Corte Constitucional, Sentencia C-070 de 2009, magistrados ponentes Dr. Humberto Antonio Sierra Porto y Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez.

² Corte Constitucional, sentencia C- 466 del 19 de julio de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

T.A.C. Expediente 2020-01736

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”.

Del canon transcrito se desprenden tres (3) requisitos para que los actos administrativos sean susceptibles del control inmediato de legalidad, los cuales el Consejo de Estado los ha clasificado en tres (3) factores de competencia³, a saber: (i) **factor subjetivo de autoría** que, para la competencia del Tribunal Administrativo, debe ser una entidad territorial; (ii) **factor de objeto**, que sean actos administrativos de carácter general y (iii) **factor de motivación o causa**, que se dicten en ejercicio de la función administrativa y se expidan en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En este sentido, observa el Despacho que el Decreto No. 111 del 12 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Zipaquirá, cumple con los presupuestos procesales para ser objeto del control inmediato de legalidad, a saber: (i) Es un acto administrativo de carácter general⁴ (factor de objeto), (ii) fue expedido por una entidad territorial⁵ (factor subjetivo de autoría), (iii) se realizó con fundamento en la función administrativa⁶ y se expidió en desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción declarado el 17 de marzo de 2020 (factor de motivación o causa), a saber:

- Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*
- Decreto No. 539 del 13 de abril de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

³ Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 31 de marzo de 2020, Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴ El acto administrativo se define como aquella manifestación unilateral de la voluntad de la Administración que crea, modifica o extingue la situación jurídica de una persona o, de un grupo determinado o indeterminado de personas. Así, se destaca que los actos administrativos pueden ser de carácter general o, de carácter particular y concreto, los cuales se diferencian teniendo en cuenta la indeterminación de los sujetos afectados por la decisión administrativa.

⁵ El artículo 286 de la Constitución Política establece cuáles son las entidades territoriales en Colombia, dentro de las cuales se encuentran los municipios.

⁶ El artículo 209 de la Constitución Política hace referencia a la función administrativa, así: *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. (...)”.*

Es preciso señalar que el desarrollo del Decreto No. 539 de 2020, se advierte cuando el Alcalde del municipio de Zipaquirá implementa la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, toda vez que el artículo 2º del mentado Decreto Legislativo dispone:

“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 COVID19, 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”. (Se resalta).

Así las cosas, de conformidad con el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, por reparto de la Sala Plena, la sustanciación y proyección de la ponencia del asunto de la referencia le correspondió a este Despacho. Por lo tanto, al evidenciar el cumplimiento de los presupuestos procesales para ejercer el control inmediato de legalidad, en la parte resolutive de esta providencia se admitirá el referido medio de control sobre el Decreto No. 111 del 12 de mayo de 2020.

Por lo antes expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO.- ADMITIR el Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 111 del 12 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se implementa el protocolo integral de bioseguridad para mitigar, controlar y manejar los riesgos que afectan la seguridad y la salud en los espacios laborales de la Alcaldía de Zipaquirá, generados por el COVID-19, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el ministerio de salud y protección social”*, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- IMPÁRTASE a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. En consecuencia, **FÍJESE**, por la Secretaría de la Subsección “D”, en el sitio web de la Rama Judicial “home” principal, en el espacio de Medidas COVID-19, habilitado para cargar la información en la sección de “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”; y en el sitio web del Tribunal, un **AVISO** sobre la existencia del proceso, 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, a través del correo electrónico s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

TERCERO.- INVITAR a las Facultades de Derecho, Medicina, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas y Ciencia Política de las universidades Nacional, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes y del Rosario; y a la facultad de derecho de la Universidad de Cundinamarca y del Colegio Mayor de Cundinamarca; a la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia; a la Procuraduría Regional de Cundinamarca; a la Personería Municipal de Zipaquirá; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; a la Federación Nacional de Comerciantes y a la Sociedad de Agricultores de Colombia, a presentar por escrito su concepto (el cual podrán sustentar con documentos electrónicos anexos) acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación electrónica que por secretaría se les libraré para estos efectos. Este concepto podrá ser enviado al correo electrónico s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

CUARTO.- INVITAR a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior; de la Secretaría Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca y a la Secretaría Jurídica del municipio de Zipaquirá, para que rindan concepto (el cual podrán sustentar con documentos electrónicos anexos), dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación electrónica que por secretaría se les libraré para estos efectos. Este concepto podrá ser enviado al correo electrónico s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

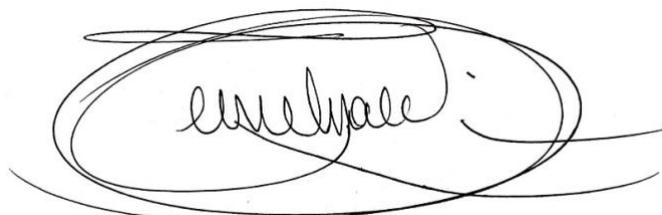
QUINTO.- REQUERIR al Alcalde del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca, para que en el término de diez (10) días allegue al correo electrónico s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co los antecedentes administrativos, que se encuentren en su poder, relacionados con la expedición del Decreto No. 111 del 12 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se implementa el protocolo integral de bioseguridad para mitigar, controlar y manejar los riesgos que afectan la seguridad y la salud en los espacios laborales de la Alcaldía de Zipaquirá, generados por el COVID-19, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el ministerio de salud y protección social”*.

SEXTO.- NOTIFICAR vía electrónica al Alcalde del municipio de Zipaquirá esta providencia, de la cual ordenaré fijar en la página web oficial de su municipio copia electrónica e íntegra de esta providencia judicial, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de la justicia (artículo 95-7 Constitución Política).

T.A.C. Expediente 2020-01736

SÉPTIMO.- NOTIFICAR al Agente del Ministerio Público la presente providencia, para que dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término dispuesto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, rinda concepto (al correo s02des10tadmincdm@notificacionesrj.gov.co), de conformidad con el numeral 5º del mismo artículo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cerveleón Padilla Linares', enclosed within a large, stylized oval scribble.

CERVELEÓN PADILLA LINARES
Magistrado

CPL/Erru