



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
DESPACHO NO. 13

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

AUTO No. 042

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-02430-00
ENTIDAD:	MUNICIPIO DE GUATAVITA
ACTO:	DECRETO 100-1900-056-2020 DE 30 DE JUNIO DE 2020
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto 100-1900-056-2020 de 30 de junio de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 100-1900-53-20202 (Mayo 29) QUE ADOPTÓ MEDIDAS PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACION DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS – COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GUATAVITA CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NACIONAL 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 PRORROGADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL No. 878 DEL 25 DE JUNIO DE 2020"*, expedido por la alcaldesa del municipio de Guatavita, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede a realizar el siguiente análisis:

1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social, en Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020" y adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020¹, el presidente de la República ordenó en el artículo 1º "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" y en el artículo 2º "a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas

¹ "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"

las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.”.

Medidas que fueron ampliadas hasta el 15 de julio de 2020 mediante los Decretos 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 –modificado por el D. 847 de 14 de junio de 2020– y 878 de 25 de junio de 2020.

2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país.

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994² previó que la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformular, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos con fuerza de ley a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante los Decretos legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo del mismo año 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, cada uno, como quiera que las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales resultaban insuficientes para hacer frente a las circunstancias detonantes de la crisis generada por el nuevo coronavirus Covid-19.

3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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

² "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las **medidas de carácter general** dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la **función administrativa** como **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**.

4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad

En virtud de las facultades conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política y las Leyes 136 de 1994 –art. 91–, 1751 de 2007 y 1801 de 2016 –arts. 201, 202 y 205–, la alcaldesa de Guatavita expidió el **Decreto 100-1900-056-2020 de 30 de junio de 2020**, en donde **(i)** atendiendo la medida de aislamiento preventivo obligatorio establecida en el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, prorrogada en Decreto 878 de 25 de junio de 2020, **(ii)** la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y **(iii)** los protocolos de bioseguridad expedidos por ese ministerio de acuerdo con la competencia dada por el Presidente de la República a través del Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020, ordenó lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO. Prorrogar en todas y cada una de sus partes el Decreto Municipal No. 100-1900-053-2020 QUE ADOPTÓ MEDIDAS PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORAVIRUS –COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GUATAVITA CUNDINAMARCA Y SE DICTARON OTRAS DISPOSICIONES, DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NACIONAL 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020 y prorrogado mediante DECRETO NACIONAL No. 878 DEL 25 DE JUNIO DE 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificación. Modificar los Numerales 7, 13, 15 y 20 del Artículo Primero del Decreto No.100-1900-053-2020 del 29 de Mayo de 2020, los cuales quedarán así:

"7. La Alcaldesa Municipal en coordinación con el Ministerio del Interior, autorizará la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio – de manera presencial o a la mesa – siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad". Pare, que los establecimientos inicien con la implementación de los planes piloto, requerirán autorización previa presentación y aprobación de los protocolos de bioseguridad que deberán ser presentados a la alcaldía municipal.

"13. Excepción del Toque de queda para niños, niñas y adolescentes. “Los menores de edad, mayores de seis (6) años y menores de 18 años, podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, tres veces a la semana, una hora al día,

en el horario de 3:30 p.m. a 4:30 p.m., del día que les corresponda según el pico y género, a excepción de los días ordenados para toque de queda general, así:
(...)

En todo caso se deben atender los protocolos de bioseguridad utilizar tapabocas, la actividad es individual conservando distancia entre personas del metro como mínimo y solo se pueden desplazar a una distancia de máximo trescientos (300) metros de su sitio de residencia. No está permitido utilizar los parques infantiles y Juegos mecánicos.
"15. Los establecimientos públicos comerciales para abastecimiento podrán expender sus productos en el horario de siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta las cinco de la tarde (5:00 p.m.), siempre que sea a una sola persona por familia y guardar la distancia mínima de dos metros (2m), entre personas durante la estadía en el establecimiento, respetando la medida de pico y género. Los servicios a domicilio se podrán hacer durante todo el día y dentro del horario general establecido para el funcionamiento de los establecimientos. No se permiten presencia de menores de edad en estos establecimientos comerciales.

"20. Prohíbese toda actividad deportiva en las vías, parques y carreteables públicos del municipio. Solamente se permiten el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, individualmente, de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, en el horario de 6:00 a.m. hasta las 8:00 a.m., con excepción de los días decretados como toque de queda, conservando distancia entre personas del metro como mínimo y solo se pueden desplazar a una distancia de máximo un (01) kilómetro de su sitio de residencia. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

ARTÍCULO TERCERO: Incluir las siguientes disposiciones adicionales al Artículo Primero del Decreto No. 100-1900-053-2020 del 29 de Mayo de 2020,

"23. Excepción del Toque de queda para niños y niñas mayores de 2 años y menores de 6 años. Los menores de edad, mayores de dos (2) años y menores de seis (6) años, podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, tres veces a la semana, una hora al día, en el horario de 2:00 p.m. a 3:00 p.m., del día que les corresponda según el pico y género, a excepción de los días ordenados para toque de queda general, así:
(...)

En todo caso se deben atender los protocolos de bioseguridad, utilizar tapabocas, la actividad es individual conservando distancia entre personas de 1 metro como mínimo y sólo se pueden desplazar a una distancia de máximo trescientos (300) metro d su sitio de residencia. No está permitido utilizar los parques infantiles y juegos mecánicos.
"24. Excepción del Toque de queda mayores de 70 años. Los mayores de 70 años edad, podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, tres veces a la semana, una hora al día, en el horario de 2:00 p.m. a 3:00 p.m., del día que les corresponda según el pico y género, a excepción de los días ordenados para toque de queda general, así:
(...)

En todo caso se deben atender los protocolos de bioseguridad, utilizar tapabocas, la actividad es individual conservando distancia entre personas de un (1) metro como mínimo.

ARTÍCULO CUARTO: TOQUE DE QUEDA GENERAL. El toque de queda general al que se refiere el Artículo Tercero del Decreto 100-1900-053-2020 (Mayo 29) aplicará en la jurisdicción del Municipio de Guatavita de lunes a viernes en el horario de 9:00 pm a 5 am, los días sábados en el horario de 9 pm a 11:59 pm y durante las veinticuatro (24) horas los días domingo cinco (5) de julio de 2020 y domingo doce (12) de julio de 2020."

5. Caso concreto

En el presente asunto, la alcaldesa de Guatavita expidió el Decreto 100-1900-056-2020 de 30 de junio de 2020, en donde atendiendo la medida de aislamiento prevista por el gobierno nacional hasta el 15 de julio de 2020, así como también la emergencia sanitaria y los protocolos de bioseguridad que dispuso el Ministerio de Salud y Protección Social, ordenó la prórroga de las instrucciones dadas en el Decreto 100-1900053-2020 de 29 de mayo de 2020, modificando y adicionando los siguientes artículos y numerales:

- Modificó los numerales 7, 13, 15 y 20 del artículo primero, en el sentido de (i) autorizar planes pilotos en los establecimientos de comercio, (ii) establecer excepciones al toque de queda para los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 8 años, (iii) determinar los horarios de atención de los establecimientos comerciales e (iv) implementar horarios para realizar actividades deportivas.
- Adicionó dos numerales al artículo 1º del decreto en mención, para autorizar la actividad física para los niños y niñas menores de 2 años y las personas mayores de 70.
- Finalmente dispuso horarios para el toque de queda.

De las medidas enlistadas, se observan que estas corresponden a instrucciones que la alcaldesa de Guatavita ordenó para efectos de conjurar la emergencia sanitaria decretada con ocasión del COVID-19 (prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020) las cuales implementó en virtud de las atribuciones que el marco constitucional, legal y reglamentario le otorga como primera autoridad administrativa del municipio, para el ejercicio de la función de policía³ (art. 315, C.P., Leyes 715/2001, 1523/2012 y 1801/2016). De igual forma, los motivos que fundamentan tales órdenes no se encuentren fundamentadas en un decreto legislativo expedido por el presidente de la República y sus ministros.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el acto expedido por la alcaldesa de Guatavita no desarrolla un decreto legislativo expedido por el Presidente de la República en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del Decreto 100-1900-056-2020 de 30 de junio de 2020, sin embargo, se advierte que estas consideraciones no impiden que la legalidad de ese acto sea controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

³ C. Const. Sent. C-117 de 2006: "La función de Policía está supeditada al poder de Policía y consiste en la gestión administrativa concreta del poder de Policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por el poder de Policía a las autoridades administrativas de Policía. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República. En las entidades territoriales compete a los gobernadores y a los alcaldes, quienes ejercen la función de Policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario."

En mérito de lo expuesto, el despacho No. 13 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto 100-1900-056-2020 de 30 de junio de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 100-1900-53-20202 (Mayo 29) QUE ADOPTÓ MEDIDAS PARA EVITAR EL CONTAGIO Y PROPAGACION DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS – COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE GUATAVITA CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO NACIONAL 749 DEL 28 DE MAYO DE 2020 PRORROGADO MEDIANTE DECRETO NACIONAL No. 878 DEL 25 DE JUNIO DE 2020”, expedido por la alcaldesa del municipio de Guatavita, para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión a la alcaldesa del municipio de Guatavita, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad departamental, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

TERCERO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO
Magistrada