

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado Ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Expedientes: 25000-23-15-000-**2020-02621**-00
Acumulados: 25000-23-15-000-**2020-02627**-00
Autoridad: Alcalde del Municipio de Pacho
Medio de Control: Inmediato de Legalidad
Controversia: Decreto 46 del 31 de mayo de 2020 y Decreto 52 del 19 de junio de 2020
Asunto: Ordena acumular expedientes y no avocar conocimiento

I. Objeto de la decisión

Procede el Despacho a estudiar el medio de Control Inmediato de Legalidad¹ sobre el Decreto 46 del 31 de mayo de 2020, por medio del cual el señor Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca) impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público en ese municipio.

II. Acumulación de expediente

Por medio de auto² del 9 de septiembre de 2020³, se ordenó remitir al despacho del Magistrado sustanciador el expediente radicado con el número 25000-23-15-000-2020-02627-00 para decidir sobre el medio de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 52 del 19 de junio de 2020 expedido por el señor Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca), por medio del cual se modificó el Decreto 46 del 31 de mayo de 2020 (artículo 5^o) y se dictan otras disposiciones.

Se recuerda que la acumulación de procesos tiene la finalidad de garantizar los principios de congruencia, economía y celeridad procesal, y se ordena con el fin de proferir una sola decisión de fondo como corresponda⁴.

¹ Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

² Con ponencia de la Magistrada Patricia Salamanca Gallo.

³ Recibido mediante correo electrónico el día 10 de septiembre de 2020.

⁴ Artículo 150 del CGP "(...) *Los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, (...), y se decidirán en la misma sentencia. (...)*"

Teniendo en cuenta lo anterior, se dispondrá la acumulación del proceso identificado con el número 25000-23-15-000-2020-02627-00 dentro del presente proceso, advirtiendo que las actuaciones del proceso acumulado se deben radicar únicamente en el proceso distinguido con el número 25000-23-42-000-2020-02621-00⁵.

III. Competencia

La Sala Unitaria es competente en este caso para conocer en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 ibídem, en concordancia con el artículo 185 de la misma normatividad.

IV. Consideraciones

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 perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

La Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó en su artículo 20, que:

“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.”

En este mismo sentido se dispuso en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo siguiente:

“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 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

⁵ Asunto que fue repartido para el conocimiento del suscrito Magistrado Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon.

En consecuencia, corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial (en nuestro caso del Distrito Capital de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca), que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

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, con el fin de adoptar las medidas sanitarias preventivas y mitigar el efecto causado por la pandemia⁶ y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus.

Por medio de la Resolución No 844 del 26 de mayo de 2020⁷ el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020.

Ahora, a través de la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020⁸ se prorrogó la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID-19 hasta el 30 de noviembre de 2020 y se modificaron las Resoluciones 385 y 844 de 2020.

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 legislativo que fue proferido con la firma de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales a él conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

Por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, nuevamente se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

⁶ El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del Coronavirus COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

⁷ Modificó la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

⁸ Dicha prorroga podrá finalizar antes cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o prorrogarse de persistir o incrementar los efectos de la pandemia.

V. Caso concreto

Se recuerda que le corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 del CPACA⁹.

En el presente asunto, el señor Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca) expidió el Decreto 46 del 31 de mayo de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones para garantizar el orden público en el Municipio de Pacho, ordenó el toque de queda con las medidas de pico y placa desde el 1 hasta el 15 de junio de 2020¹⁰, restringió el ingreso al municipio, prohibió actividades ambulantes (venta de alimentos), decretó el uso del tapabocas y restringió el horario de los establecimientos de comercio en la jurisdicción de ese municipio para la prevención del Coronavirus COVID-19.

Luego, por medio del Decreto 52 del 19 de junio de 2020, el señor Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca), modificó el artículo 5º del Decreto 46 de 2020, para extender la medida de pico y cédula desde el 20 hasta el 30 de junio de la presente anualidad. Además, decretó el toque de queda en el municipio los días 21 y 28 de junio de 2020.

Tal como se indica en el mismo Decreto 46 de 2020, la decisión fue tomada para adoptar las medidas incorporadas en el Decreto 749 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y con el fin de mantener el orden público.

El medio de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA se ejerce sobre los decretos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia decretado.

Encuentra el Despacho en este caso que la expedición del Decreto 46 del 31 de mayo de 2020 modificado por el Decreto 52 del 19 de junio de 2020 (artículo 5º), no se sustentó ni fue emitido en desarrollo del estado de emergencia declarado en todo el territorio colombiano por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

⁹ "14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."

¹⁰ Por medio del Decreto 44 del 24 de mayo de 2020 se había establecido la medida de pico y placa entre el 25 y el 31 de mayo de 2020.

El Decreto 46 de 2020 modificado por el Decreto 52 de 2020, ya mencionado, fue proferido con el fin de adoptar en el municipio las medidas que fueron declaradas por el Gobierno Nacional para la prevención, mitigación y propagación del riesgo generado por el Coronavirus COVID-19.

Ahora bien, la dirección del orden público está a cargo del Presidente de la República, en los términos de la Ley 1801 de 2016 por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículo 199¹¹).

Se precisa que las restricciones a la movilidad de las personas, en este caso, no requería del uso de las facultades conferidas dentro de un estado de excepción, y en especial, del estado de emergencia económica (artículo 215 de la Constitución Política), luego, tal situación fue decretada debido a la emergencia sanitaria del país por la propagación del Coronavirus COVID-19, como medida de policía¹².

Debe indicarse que las órdenes de prohibición impartidas en el municipio, se realizaron con el fin de atender la emergencia sanitaria, como consecuencia de las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del Coronavirus COVID-19.

Se insiste, en el Decreto 46 del 31 de mayo de 2020 y/o en el Decreto 52 del 19 de junio de 2020 no aparece argumento alguno que permita al despacho concluir que fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional. Dichas decisiones fueron dictadas para adoptar medidas con el fin de prevenir, mitigar y no propagar el riesgo generado por el Coronavirus COVID-19.

¹¹ **Artículo 199. Atribuciones del Presidente.** Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.
3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.
4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia."

¹² **Artículo 198. Autoridades de Policía.** Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.
 2. Los gobernadores.
 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.
 4. Los inspectores de Policía y los corregidores.
 5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
 6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.
- (...)"

Por lo tanto, el Decreto 46 del 31 de mayo y el Decreto 52 del 19 de junio de 2020 no son susceptibles del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Se aclara que la decisión emitida en la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, pues no se debe desconocer el control judicial que se pueda ejercer eventualmente sobre dichos actos administrativos a través de los medios de control ordinarios señalados en la ley.

En mérito de lo dispuesto, el Despacho,

RESUELVE:

Primero: Ordenar al presente proceso la acumulación del que aparece identificado con el número de expediente 25000-23-15-000-2020-02627-00. Las actuaciones del proceso acumulado se deben radicar dentro del expediente número 25000-23-42-000-2020-02621-00.

Segundo: No avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 46 del 31 de mayo de 2020 y el Decreto 52 del 19 de junio de 2020 expedidos por el Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca).

Tercero: Por Secretaría de la Subsección "E" de esta Corporación notificar la presente providencia a través de las direcciones de correo electrónico: **i)** del señor Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca), a través del correo oficial del Municipio, **ii)** del señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, a través del correo oficial del Departamento, y **iii)** al Delegado del Ministerio Público para este Despacho. Así mismo, se dispone realizar la publicación de esta decisión en la página web de la Rama Judicial con la decisión aquí adoptada.

Cuarto: Ordenar al Alcalde del Municipio de Pacho y al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, realizar la publicación informativa de la presente decisión en sus respectivas páginas web oficiales.

Quinto: Por Secretaría General realizar las gestiones correspondientes en el sistema de actuaciones con el fin de efectuar el cambio de ponente y realizar la compensación pertinente en el grupo de reparto.

Sexto: Por Secretaría comuníquese la presente decisión al Despacho de la Magistrada Patricia Salamanca Gallo.

Séptimo: En firme esta providencia, por Secretaría archivar las presentes diligencias, dejando las constancias correspondientes.

Notifíquese y cúmplase

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado**

Firmado Por:

**RAMIRO IGNACIO DUEÑAS RUGNON
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 016 SECCIÓN SEGUNDA DE CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **960dc6d681a6c4c01f3042eb8ff76ac761068d38af1754fc9140784c901dcd67**
Documento generado en 28/09/2020 10:36:34 a.m.