

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS:

EXPEDIENTE: 25-000-23-15-000-2020-02674-00
ENTIDAD SOLICITANTE: MUNICIPIO DE APULO
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Municipio de Apulo - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto No. 65 del 2 de septiembre de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTA EN EL MUNICIPIO DE APULO, EL DECRETO NACIONAL 1168 DEL 25 DE AGOSTO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, 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, medida prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través de los Decretos No. 417 del 17 de marzo y No. 637 del 6 de mayo 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

En la parte considerativa del Decreto Municipal No. 65 del 2 de septiembre de 2020 *“POR EL CUAL SE ADOPTA EN EL MUNICIPIO DE APULO, EL DECRETO NACIONAL 1168 DEL 25 DE AGOSTO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, se señalan, entre otras, las siguientes normas:

*“Que de conformidad con el inciso segundo del artículo 2º de la Constitución Política (...) **las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades**, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (...).”*

*Que de conformidad con el **artículo 91, literal b, numeral 1º. de la Ley 136 de 1994**, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, **le corresponde al Alcalde conservar el orden público en el municipio.***

*Que siguiendo con la normativa constitucional, **los artículos 314 y 315 superiores establecen que en cada municipio habrá un Alcalde**, jefe de la Administración local y Representante Legal del Municipio, **teniendo como atribuciones**, entre otras, las siguientes:*

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las Ordenanzas, y los Acuerdos del Concejo.*

*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 reciba 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, (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 de la convivencia.*

*Que el **artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía**, establece:*

*(....). 4. **Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones**, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

*5. **Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de medios de transporte o personas**, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.*

(....).

*Que de conformidad con el **Artículo 91 de la Ley 136 de 1994** modificado por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 **le corresponde al Alcalde conservar el orden público del Municipio**. En tal sentido, tiene las siguientes funciones:*

“Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la Ley, si fuera el caso, medidas tales como:

- a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.*
- b) Decretar el “Toque de queda”*
- c) **Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.***

*Que las decisiones adoptadas por la Alcaldesa Municipal de Apulo, **en uso de la facultad extraordinaria de policía son temporales y se adecuan a la situación de emergencia sanitaria por presencia del Coronavirus COVID-19.**” (Resaltado fuera del texto)*

Con fundamento en la normatividad transcrita, la Alcaldesa de Apulo - Cundinamarca, a través del Decreto No. 65 del 2 de septiembre de 2020 dispuso que, desde su publicación hasta el 1º de octubre del año en curso, todas las personas que permanezcan en la jurisdicción del municipio, deben cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia, así mismo, ordenó el uso obligatorio de tapabocas, cuando se esté fuera del domicilio independientemente de la actividad o labor que se desempeñe; un distanciamiento individual responsable de dos (2) metros entre las personas y, radicó en los propietarios de establecimientos de comercio y/o locales comerciales la responsabilidad del cumplimiento de las medias y protocolos de bioseguridad previstos por el Ministerio de Salud y Protección Social y autorizados por la Secretaría de Gobierno y Seguridad Social del Municipio. Decisiones que fueron tomadas dentro de las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorga a los Alcaldes como primera autoridad administrativa del municipio, con el fin de conjurar la emergencia sanitaria decretada con ocasión de la pandemia del COVID 19 y no en

desarrollo de los decretos legislativos Nos. 417 de 17 de marzo y 637 de 6 de mayo de 2020.

No obstante, lo anterior es del caso precisar que, si bien el Decreto No. 65 de 2020 se sustentó en las directrices proporcionadas por el Decreto Nacional 1168 del 26 de agosto de 2020 *“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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”*, éste no es legislativo. Así las cosas, es claro que el Decreto Municipal objeto de estudio se fundamentó en la normatividad legal contenida en los artículos 198, 201, 202 y 205 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016¹, que no requieren de la declaratoria del estado de excepción como el que trata el artículo 215 Superior y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 65 remitido 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 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 este Decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen 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,

¹ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 65 de 2 de septiembre de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Apulo - 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. 65 del 2 de septiembre de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Apulo - Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Alcaldesa del Municipio de Apulo - 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



SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA
Magistrado