



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrada Ponente: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Expediente: 25000-23-15-000-2020-00406-00
Asunto: DECRETO No. 65 DEL 19 DE MARZO DE 2020 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLA DE SAN DIEGO DE UBATÉ- CUNDINAMARCA

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Alcaldía Municipal de Villa de San Diego de Ubaté - Cundinamarca por medio de correo electrónico, remitió a esta Corporación copia del Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se decretan normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, a fin de que se surtiera su control inmediato de legalidad.

I. ANTECEDENTES

1. EL ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020 del municipio de Villa de San Diego de Ubaté - Cundinamarca dispone:

“ARTÍCULO 1. Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO 2. Prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020.

ARTÍCULO 3. El incumplimiento de la presente restricción acarreará las sanciones previstas en el Código Nacional de Policía y demás normas vigentes sobre la materia.

ARTÍCULO 4. Se ordena a los miembros de la Fuerza Pública hacer cumplir lo dispuesto en este decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el Municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

ARTÍCULO 5. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

2. TRÁMITE PROCESAL

Por auto del 1° de abril de 2020 el Despacho Sustanciador avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la referencia, ordenó a la Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal que fijará un aviso por el término de 10 días en el portal web de la Rama Judicial a fin de dar a conocer esta actuación y que cualquier ciudadano pudiese intervenir, y de igual manera que se oficiará al Alcalde del municipio de Villa de San Diego de Ubaté-Cundinamarca para que en el término de 5 días enviara los antecedentes administrativos y demás fundamentos que considerara pertinentes en relación al Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020.

Cumplido lo anterior, en auto del 28 de abril de 2020, el Despacho Sustanciador dispuso correr traslado al Ministerio Público por el término de 10 días, para que rindiera su concepto, para lo cual se señaló que era del caso remitirle toda la información relacionada con el proceso.

3. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLA DE SAN DIEGO DE UBATÉ - CUNDINAMARCA

La Alcaldía del municipio de Villa de San Diego de Ubaté- Cundinamarca guardó silencio ante lo dispuesto en el auto del 1° de abril de 2020.

4. INTERVENCIÓN CIUDADANA

En esta actuación de control inmediato de legalidad no hubo intervención ciudadana alguna.

5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 131 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, delegada ante el Despacho de la suscrita Magistrada Ponente, en correo electrónico del 30 de abril de 2020 rindió concepto para este proceso, señalando que considera que el Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020 de Villa de San Diego de Ubaté-Cundinamarca cumple los presupuestos de procedibilidad y los requisitos formales y materiales para su expedición, de conformidad con la ley.

Desde el punto de vista de la procedibilidad refiere que en este caso se cumplen los presupuestos relativos a que el acto sea de contenido general y que sea dictado en ejercicio de la función administrativa, precisando que si bien fue proferido haciéndose referencia a las facultades de policía establecidas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, debe tenerse en cuenta que también se fundamenta en el artículo 2° del Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2018.

En cuanto a los requisitos formales, indica que éstos se cumplen, toda vez fueron señalados los datos mínimos de su identificación, como lo son su número, fecha y la referencia expresa a las facultades ejercidas.

Respecto a los requisitos materiales, expone que las medidas adoptadas en el Decreto de Ubaté objeto de este proceso, se ajustan a lo previsto en el Decreto 417 de 2020 que declaró el estado de excepción y de igual manera al Decreto Nacional 420 de 2020, pues busca atender de manera eficaz e inmediata la situación presentada con ocasión de la pandemia del COVID-19.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en única instancia, por disposición del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala determinar la legalidad del Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se decretan normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”* del municipio de Villa de San Diego de Ubaté – Cundinamarca.

DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de 1991 contempla en sus artículos 212, 213 y 215 el Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior y el Estado de Emergencia Económica y Social, como estados de excepción, destacándose que puntualmente respecto al último establece:

“ARTÍCULO 215. ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos

212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

Asimismo, la Ley 137 del 2 de junio de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" dispone en su artículo 9 que las facultades conferidas para presidir los estados de excepción sólo pueden ser utilizadas cuando se cumplan los

principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, los cuales define así:

“ARTÍCULO 10. FINALIDAD. *Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.*

ARTÍCULO 11. NECESIDAD. *Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente.*

ARTÍCULO 12. MOTIVACIÓN DE INCOMPATIBILIDAD. *Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.*

ARTÍCULO 13. PROPORCIONALIDAD. *Las medidas expedidas durante los Estados de Excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar.*

La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

ARTÍCULO 14. NO DISCRIMINACIÓN. *Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.*

La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los Estados de Excepción. Para ello tomara medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa.”

Ahora bien, 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, deben tener un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad judicial de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, tal como lo prevé el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011- CPACA.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad el Consejo de Estado¹ ha expuesto:

¹ Sentencia del 5 de marzo de 2012 del Consejo de Estado – Sala Plena, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, expediente No. 11001031500020100036900.

“1. Características del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

³ Ver., entre otras, las siguientes sentencias:

- Del 7 de febrero de 2000; Expediente: CA-033. Magistrado Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho⁴:

*“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de **cosa juzgada relativa**, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.*

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.””

Conforme las normas y la jurisprudencia en cita se deben tener en cuenta 3 presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) el acto administrativo debe ser de carácter general; (ii) el acto debió ser expedido en ejercicio de la función administrativa de la autoridad administrativa; y (iii) el acto general debe tener como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

CASO CONCRETO

El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 385 “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”, habiéndose invocado el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 69 de la Ley

- Del 20 de octubre de 2009, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, expediente N° 2009-00549.

- del 9 de diciembre de 2009, M.P. Enrique Gil Botero, expediente N° 2009-00732.

⁴ Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

1753 de 2015⁵, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016⁶ y 2 del Decreto Ley 4107 de 2011⁷, precisándose que la declaratoria de emergencia sanitaria se realizó respecto de todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual podría finalizar antes, siempre que desaparecieran las causas que le dieron origen, o también podría prorrogarse si las causas persisten o se incrementan.

Ante la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote denominado COVID 19 (CORONAVIRUS) el Presidente de la República, junto con sus Ministros, en aplicación del artículo 215 de la Constitución Política y de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994⁸, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Posteriormente, el 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional profirió el Decreto No. 420 *“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”*, habiendo citado como fundamento el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020.

Por su parte, el Alcalde del municipio de Villa de San Diego de Ubaté-Cundinamarca, profirió el Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se decretan normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria*

⁵ **“Artículo 69 de la Ley 1753 de 2015. Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema. Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.”

⁶ **“Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016. Medidas sanitarias.** Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

(...)”

⁷ **“Artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011. Funciones.** El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

(...)”

⁸ “Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”.

generada por la pandemia de COVID-19”, a fin de prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, así como también prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas, a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del sábado 30 de mayo de 2020, habiendo citado como sustento normativo del acto administrativo el artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el numeral 18 del artículo 38 de Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto No. 420 de 2020.

Conforme la jurisprudencia citada en precedencia, se procederá a determinar si el Decreto expedido por el Alcalde de Ubaté reúne los requisitos de procedibilidad del medio de control denominado control inmediato de legalidad, y si ello es así, se analizará si fue expedido conforme los requisitos formales y materiales establecidos en la ley, en el marco del estado de excepción decretado por el Presidente de la República a través del Decreto 417 de 2020.

Haciendo una interpretación taxativa del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y siguiendo el derrotero del Consejo de Estado, los actos administrativos que pueden ser objeto del control inmediato de legalidad son los actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa y que desarrollen los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

En el presente caso, se reitera que el Estado de Excepción, fue adoptado por el Presidente de la República a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que solo se podrá ejercer el control inmediato de legalidad respecto de las disposiciones generales adoptadas por las autoridades territoriales en el marco de este decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que se expidan en desarrollo del mismo.

Teniendo en consideración lo anterior, se procederá a analizar si el Decreto Municipal de Ubaté No. 65 del 19 de marzo de 2020 reúne los presupuestos referidos.

(i) Que se trate de un acto de contenido general

Conforme el Consejo de Estado, el acto administrativo de contenido general es aquel que tiene indeterminación respecto de los sujetos destinatarios del mismo, pues se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes les

crea, extingue o modifica una situación jurídica. Señaló expresamente la Alta Corporación⁹:

“(…)

Clasificación de los actos administrativos de acuerdo con su contenido particular o general.

a) Actos administrativos particulares. Nuestra legislación² es especialmente exigente en lo que se refiere a la fundamentación de los actos administrativos de contenido particular. En el artículo 35 del C.C.A. se establece al efecto que " ... habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que deberá ser motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares".

*b) Actos administrativos generales. Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, **por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto**, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación*

La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]».

Al examinar el contenido del decreto objeto de análisis, que fue transcrito en líneas precedentes, se observa que constituye una decisión administrativa de carácter general, pues se dispone: (i) prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del sábado 30 de mayo de 2020; y (ii) prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas, a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del sábado 30 de mayo de 2020; lo cual denota que las medidas adoptadas cobijan a toda la población del municipio de Villas de San Diego de Ubaté – Cundinamarca, por lo que se cumple con el requisito de procedibilidad analizado.

⁹ Sentencia del 5 de julio de 2018 del Consejo de Estado Sección Segunda, Subsección A, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, expediente No. 110010325000201000064 00 (0685-2010).

(ii) Que el acto administrativo general sea expedido en ejercicio de la función administrativa

El concepto de función administrativa ha sido desarrollado por el Consejo de Estado¹⁰ como “*aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones*”; y en el presente caso el Decreto 65 de 19 de marzo de 2020 fue expedido por el Alcalde de Villa de San Diego de Ubaté– Cundinamarca, citando como sustento normativo el artículo 315 de la Constitución Política, que señala las atribuciones de los alcaldes municipales como primera autoridad de policía, entre ellas, conservar el orden público; por lo que, el acto administrativo fue expedido en cumplimiento de funciones administrativas.

(iii) Que el acto administrativo sea expedido en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estados de excepción

Tal como fuere referido en precedencia el Decreto municipal de Villa de San Diego de Ubaté No. 65 del 19 de marzo de 2020, tuvo como fundamento el artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001, el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el numeral 18 del artículo 38 de Decreto Ley 1421 de 1993, así como también el Decreto Nacional No. 420 de 2020, habiendo adoptado algunas medidas en materia de orden público para atender la emergencia generada por la pandemia del COVID-19.

Revisado con detalle el contenido del Decreto Nacional 420 de 2020 “*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*”, se advierte que es un decreto de carácter ordinario que se expidió en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas por el numeral 4 del artículo 189¹¹, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016¹² “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, así como también refirió la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio

¹⁰ Sentencia del 11 de mayo de 2020 del Consejo de Estado – Sala Especial de Decisión No. 10, C.P. Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente No. 11001-03-15-000-2020-00944-00.

¹¹ “Artículo 189 CP. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.

¹² “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.”

de Salud y Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria en el país por el COVID-19.

De acuerdo con lo anterior, se observa que el Decreto Municipal No. 65 del 19 de marzo de 2020 no citó de manera expresa ningún decreto legislativo proferido en virtud del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el Decreto 417 de 2020, pues el Decreto 420 de 2020 es de naturaleza ordinaria y no legislativa.

En este orden, se resalta que el medio de control denominado control inmediato de legalidad ha sido previsto para realizar un examen de plena jurisdicción a las medidas de carácter general que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, en esa medida se tiene que precisar que si bien con fundamento en las circunstancias que implica el COVID-19 el país inicialmente declaró emergencia sanitaria, y posteriormente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cada una de estas declaraciones tiene implicaciones diferentes.

La emergencia sanitaria, en los términos previstos en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, puede ser declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa, a fin de adoptar acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria.

Por su parte, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política, más específicamente en el artículo 215, el cual debe ser declarado por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, a partir de lo cual se dictan decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Es decir, solo a partir de la declaratoria por parte del Presidente de la República del Estado de Excepción de Emergencia, Económica, Social y Ecológica se pueden dictar decretos con fuerza de ley, lo cual no es predicable cuando el Ministerio de Salud y Protección Social declara una emergencia sanitaria, por lo que debe

resaltarse que sólo las medidas de carácter general que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, son objeto del control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA.

Así las cosas, como quiera que el Decreto Municipal 65 de 19 de marzo de 2020 no desarrolló ningún decreto legislativo, sino que tuvo como fundamento un decreto ordinario proferido a partir de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, no puede considerarse amparado por la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuada por el Presidente de la República a través del Decreto No. 417 de 2020, o en alguno de los decretos legislativos proferidos a partir del mismo.

Conforme lo expuesto, si bien el Decreto 65 del 19 de marzo de 2020 del Municipio de Villa de San Diego de Ubaté es un acto general de una autoridad del orden territorial y fue proferido en ejercicio de las funciones administrativas, no desarrolla ningún decreto legislativo expedido en el estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional el 17 de marzo de 2020 a través del Decreto 417, pues su motivación o causa fue el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, que tuvo como sustento normativo disposiciones ordinarias y la Resolución No. 385 de 2020, por lo que el contenido del acto evidencia el ejercicio de la facultad policiva del alcalde municipal para conjurar los efectos del COVID 19, y no el desarrollo de decretos legislativos expedidos en medio del estado de excepción decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 de 2020, por lo que resulta improcedente ejercer frente al mismo control inmediato de legalidad, y por ende, emitir pronunciamiento de fondo, por lo que se dispondrá lo procedente sobre el particular, sin perjuicio del ejercicio que se pudiere realizar de otros medios de control judicial.

Finalmente, teniendo en consideración que la Sala Plena de este Tribunal en sesión del 31 de marzo de 2020, dispuso que una vez fueren aprobadas las sentencias proferidas en los controles inmediatos de legalidad, las mismas sólo serían suscritas por la Presidente de la Corporación y el respectivo Magistrado Ponente, se procederá conforme a ello.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 65 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se decretan normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”* del municipio de Villa de San Diego de Ubaté- Cundinamarca y **absténgase** el Tribunal de emitir pronunciamiento de fondo sobre su legalidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.


SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección Cuarta de este Tribunal, **notifíquese** por correo electrónico esta decisión al Ministerio Público, y al Alcalde del Municipio de Villa de San Diego de Ubaté- Cundinamarca, o a quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones judiciales, adjuntándoles copia de esta providencia.

TERCERO: En firme, archívese el expediente. Déjense las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión virtual de la fecha.
Las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrada.


GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada Ponente


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente

Aclaración de voto en relación con las siguientes sentencias de improcedencia de Control Inmediato de Legalidad, aprobadas por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 3 de agosto de 2020: 2020-00390 (Municipio de Chía), 2020-00534 (Municipio de Funza), 2020-00684 (Hospital de Fusagasugá), 2020-00905 (Departamento de Cundinamarca), 2020-00551 (Bogotá DC), 2020-00249 (Departamento de Cundinamarca), 2020-01593 (Municipio de La Calera), 2020-00406 (Municipio de Ubaté), 2020-00621 (Municipio de Villagomez), 2020-00899 (Municipio de Silvania), 2020-00284 (Municipio de Gachancipá), 2020-00608 (Municipio de Buitima), 2020-00539 (Municipio de Chipaque), 2020-00568 y 2020-00569 (Municipio de Machetá), 2020-00362 (Municipio de Tocancipá) y 2020-00862 (Municipio de Tibirita), 2020-00268 (Municipio de Bojacá), 2020-01638 (Municipio de San Antonio), 2020-00366 (Municipio de Tocancipá), 2020-01271 (Municipio de Tausa), 2020-00256 (Municipio de Sopó), 2020-00544 (Municipio de Viotá) y 2020-00698 (Municipio de Tabio), 2020-00510 (Municipio de Pacho), 2020-00726 (Municipio de Apulo), 2020-01251 (Alcaldía Local de Usaquén).

Comparto los fundamentos de las decisiones porque no hay competencia del Tribunal para conocer de los actos remitidos para efectos del presente medio de control.

Sin embargo, y en ello reside el motivo de mi aclaración, he discrepado de la Sala Plena en el sentido de que esta clase de decisiones de declaratoria de improcedencia deben tomarse mediante auto por el Magistrado ponente; y no deben llevarse a la Sala Plena, porque de acuerdo con el artículo 185, numeral 6, de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena dicta fallos, esto es, providencias que resuelven el fondo del asunto.

Así mismo, he sostenido que bajo tales consideraciones al Magistrado ponente le corresponde dictar el auto declarando la improcedencia, porque se trata de poner término a un proceso de única instancia sin decisión sustantiva (artículos 125 y 243, numeral 3, de la Ley 1437 de 2011); lo que, además, abre la posibilidad de que lo decidido por el ponente sea susceptible de recurso de súplica ante la Sala Plena, asegurando con ello el derecho al debido proceso y a la contradicción de las decisiones judiciales.

No obstante, por razones de seguridad jurídica, a partir de las decisiones adoptadas en la Sala Plena del pasado 30 de junio de 2020, he optado por acompañar el criterio mayoritario de la Sala Plena y, en tal sentido, he venido votando en forma favorable estas decisiones respecto de las cuales, antaño, salvaba voto y ahora aclaro.

Se agrega a lo anterior, una circunstancia particular en relación con el acto expedido por el Hospital de Fusagasugá (2020-00684) que corresponde también al criterio, contrario a la Sala Plena de esta Corporación, que he sostenido según el cual, a mi juicio, la competencia de este Tribunal para conocer del medio de Control Inmediato de Legalidad, se contrae a los actos expedidos por las entidades territoriales.

Las razones que he tenido para ello son las siguientes.

De acuerdo con las previsiones de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, y 136 de la Ley 1437 de 2011, la competencia de los Tribunales Administrativos comprende los actos administrativos expedidos por las entidades territoriales.

Es cierto que el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011, establece que la competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia comprende los actos expedidos por las autoridades territoriales. Sin embargo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 tiene jerarquía superior, por su carácter de ley estatutaria; y si bien el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011, establece lo expresado (que la competencia del Control Inmediato de Legalidad abarca a las entidades territoriales), el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, norma posterior, circunscribe dicha competencia a los actos de las entidades territoriales, lo que ratifica que este último es el ámbito de la atribución que corresponde al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de este medio de control.

Esto significa que como el Hospital de Fusagasugá es una autoridad territorial pero no una entidad territorial, escapa, en mi criterio, a la competencia de esta Corporación, en el marco del medio de control que se analiza.

Sin embargo, también desde la Sala del pasado 30 de junio de 2020 he optado por aclarar voto en lugar de salvarlo, pues razones de seguridad jurídica hacen aconsejable que asuma el criterio mayoritario de la Sala Plena.

Finalmente, quiero señalar que también por razones de seguridad jurídica y disciplina de Sala Plena, sigo la metodología adoptada en la sesión que se llevó a cabo el pasado 13 de julio de 2020, mediante la cual se pretende dar un trámite más ágil a determinados procesos de Control Inmediato de Legalidad.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado