

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D. C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: No. 25000-23-15-000-2020-00256-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NO. 47 de 2020
AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOPÓ –
CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA

Se pronuncia la Sala Plena sobre la legalidad del Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias en ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Sopó y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de Sopó – Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El señor Alcalde del Municipio de Sopó – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias en ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Sopó y se dictan otras disposiciones”*, con el fin de realizar el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. Previo reparto, en auto del 2 de abril de 2020 se avocó el conocimiento del control automático de legalidad de la referencia y se dispuso: i) notificar y correr traslado al Alcalde del municipio de Bojacá – Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la Rama Judicial sobre la existencia del proceso; iii) invitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y de Protección Social, Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Sopó para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico del 3 de abril de 2020 se realizaron las notificaciones previstas en el auto de 2 de abril de 2020.

2.3. El 2 de abril de 2020 la Secretaría de la Sección efectuó las invitaciones a las que se refiere el auto que avoca conocimiento del asunto, dirigidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería municipal de Sopó.

2.4. La Secretaría fijó el aviso al que se refiere el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el día 3 de abril de 2020 y se desfijó el 23 de abril de la misma anualidad.

2.5. Dentro del término de fijación intervino la Personería municipal de Sopó – Cundinamarca, en escrito con radicación del 15 de abril de 2020 al buzón

electrónico de la Secretaría de la Sección. No obran otras intervenciones en el proceso.

2.6. Mediante auto del 5 de mayo de 2020 el Despacho ponente resolvió: i) incorporar al proceso el concepto rendido por la Personera municipal de Sopó - Cundinamarca; ii) declarar agotada la etapa probatoria; y iii) correr traslado a la Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación para que dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, proceda a rendir el concepto

2.7. El proyecto de sentencia fue registrado el 15 de julio de 2020 en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

3. INTERVENCIÓN DE LA PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ - CUNDINAMARCA

La Personera Municipal de Sopó – Cundinamarca manifestó:

i) El decreto motivo de control inmediato de legalidad se expidió con fundamento en atribuciones legales y constitucionales, en especial las que confiere el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 134 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1098 de 2006, modificada por la Ley 1878 de 2018.

ii) Debe declararse la legalidad del decreto objeto de control, como quiera que se cumplen con los requisitos formales y materiales que se predicen de este tipo de actos administrativos, además de observar conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción para contener y evitar la propagación del virus en el municipio de Sopó y salvaguardar la vida y la salud de toda la comunidad. No existe trasgresión al ordenamiento jurídico vigente.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora 134 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá emitió concepto en el presente asunto considerando:

4.1. Las medidas adoptadas en el municipio de Sopó en el Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 son concordantes con las normas que le otorgan facultades en materia de orden público y su atribución como autoridad de policía.

4.2. Las medidas dictadas por el alcalde no tienen la naturaleza de ser desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ni de alguno de los decretos legislativos expedidos en consideración al Estado de Excepción. Por el contrario, corresponde al ejercicio de su competencia de policía que le otorga de manera directa la Constitución y la Ley para actuar en caso de situaciones extraordinarias, como por ejemplo aquellas en que se amenace o ponga en riesgo la salubridad pública.

4.3. El Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 fue expedido simultáneamente con el Decreto presidencia No. 417 del 17 de marzo de 2020, con lo cual se desvirtúa que las medidas establecidas en el municipio de Sopó sean desarrollo del decreto presidencial.

4.4. Por tanto, solicita declarar no procedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 047 del 17 de marzo de 2020.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las entidades y autoridades públicas departamentales o municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 154 numeral 14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Corporación determinar si el Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Sopó – Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio es acorde al ordenamiento jurídico.

3. SOBRE LA PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

3.1. Procede la Sala Plena a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso concreto.

3.1. Contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS- el 6 de enero de 2020 declaró el virus COVID 19 como emergencia de salud pública de importancia internacional, motivo por el cual el 9 de marzo de 2020 solicitó a los países

la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. El 11 de marzo de 2020 la OMS, declaró el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución Nos. 0000380 del 10 de marzo de 2020 adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del CORONAVIRUS- COVID 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”* y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

3.2. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL DEL MEDIO DE CONTROL DE LEGALIDAD

3.2.1. La Ley 137 de 1994 en su artículo 20 prevé:

“ARTÍCULO 20. CONTROL 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 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”.

3.2.2. De manera similar el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

“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 expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente apprehenderá de oficio su conocimiento”.

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el artículo 151 del mismo Estatuto, la cual prescribe:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

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”.

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa; c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

“Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:

(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.

(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

(iii) Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.

(iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

(v) Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

(vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:

(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:

“(…) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

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”.

Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas”¹.

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

- i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se adopta en una sentencia.
- ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como: a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.
- iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso que la H. Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.

¹ MORENO RUBIO, Carlos Enrique (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión No. 6. Sentencia del 25 de junio de 2020.

iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

v) Es oficioso, en tanto que si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. En particular, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, el H. Consejo de Estado en la sentencia citada precisó que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamenta y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo fundamentó:

“Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “medidas de carácter general”. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...).”

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”.

3.3. Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

➤ Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.

➤ Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos”² (negrilla fuera del texto).

² SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 30 de junio de 2020. Radicación No. 25000-2315000-2020-00313-00.

3.2.7.1. De la sentencia se extrae, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, que respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo, y el segundo, la verificación respecto a si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la Magistrada Dra. Patricia Salamanca Gallo, implica que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las cuales la autoridad se encuentra investida, v.gr. las facultades de los alcaldes en su condición de primera autoridad de policía en el municipio. En ese orden, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del Magistrado Dr. Fredy Hernán Ibarra Martínez, advirtió:

“Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ejercicio de expresas facultades propias de policía con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el

Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, “conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”, y en ese marco en los artículos 14 y 202 del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.

4) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama sean como consecuencia del desarrollo de los decretos legislativos en que aluden su fundamento, y no de otras potestades ordinarias que les asiste que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal

en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional³.

3.2.9. De la sentencia citada de la Sala Plena se destaca lo siguiente:

i) El requisito formal consistente en que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo a su vez proferido en el marco de un Estado de Excepción, no se limita a validar que las medidas de la entidad territorial se hayan adoptado con posterioridad a la declaratoria del mismo.

ii) En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictaminado por el Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020, no fueron suspendidas ni derogadas las facultades de policía de los alcaldes municipales, previstos en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

iii) Las facultades de los alcaldes como primera autoridad del municipio no son incompatibles con la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto No. 417 de 2020.

iv) Por tanto es plenamente válido que aun en vigencia del estado de excepción los alcaldes ejerzan sus funciones de policía, sin que ello implique que están desarrollando decretos legislativos que se dicten en virtud de dicha declaratoria por parte del Gobierno Nacional.

iv) Así, es deber de esta Colegiatura en sede del control inmediato de legalidad, el determinar que la base normativa para la adopción de las medidas en el acto administrativo objeto de estudio, corresponda precisamente a las que sean

³ IBARRA MARTÍNEZ, Fredy (M.P.) (Dr.). Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena. Sentencia del 1º de junio de 2020. Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-00458-00.

dispuestas en los decretos legislativos sobre los cuales el acto aluda su fundamentación, y no de otras potestades ordinarias que le asistan.

v) En consecuencia, ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuentan los alcaldes municipales, esta Corporación deberá indagarse si las decisiones materia del acto administrativo que se analice, necesariamente requerían para su expedición de las potestades contenidas en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de excepción, o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

3.3. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

3.3.1. El Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 *“por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias en ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Sopó y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de Sopó – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, prescribe:

“DECRETO No. 047

“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ESPECIALES Y TRANSITORIAS EN OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE SOPÓ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE SOPÓ — CUNDINAMARCA

En uso de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las que confiere el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994 modificada por la ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016, la Ley 1098 de 2006 modificada por la Ley 1878 de 2018, demás normas complementarias y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 1° de Constitución política de Colombia, consagra: "Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general"

Que el artículo 2° superior, reza: 'Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. 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, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.'

Que el artículo 24 de la Carta, contempla: "Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia. El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto

Que el artículo 44 ibídem, precisa: "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, (..) La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (...) Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás"

Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: la atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

Que el artículo 79 de la Constitución, prevé que: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines

Que el numeral 2° del Artículo 315 superior, dispone: '2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio, La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.'

Que la Ley 16 de 1972 "Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969. en su artículo 19 manifiesta:

"Derechos del Niño:

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

Que el literal a contenido en el numeral 2° del literal b del artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, expone: "Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

b) En relación con el orden público:

"2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda; (...)

Que el inciso del artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, establece: "Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción:

Que el inciso 10 del artículo 36 de la Ley 1801 de 2016, indica: "Con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro o afectar la vida, la integridad o la salud de los niños, niñas y adolescentes, excepcionalmente el alcalde podrá restringir su movilidad o permanencia en el espacio público o en lugares abiertos al público, de manera temporal y en forma motivada."

Que el Artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, define el poder extraordinario de policía para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad o calamidad, en los siguientes términos:

"Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9a de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia Sanitaria”.

Que los numerales 4 y 12 del artículo 202 ejusdem, establecen la competencia extraordinaria de policía de los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad, así:

“Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: (...)

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

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cabeza de su Director General en la rueda de prensa sobre COVID- 19 celebrada el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID- 19) debe considerarse una pandemia y animó a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse ante esto, con miras a mitigar el impacto de la pandemia.

Que el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, anunció el 12 de marzo la declaración de la emergencia sanitaria en Colombia, como consecuencia del contagio por CORONAVIRUS (COVID-19) en el país y el mundo.

Que mediante Circular N° 21 de 2020, el Ministerio de Trabajo fija las medidas de protección al empleo con ocasión de la fase de contención de COVID-19 y de la declaración de emergencia sanitaria.

Que mediante Decreto Municipal 030 del 21 de enero de 2020, se adoptó el horario laboral y de atención al público en la Alcaldía municipal de Sopó.

Que en el artículo 1° ibídem, se estableció el horario de funcionamiento y de atención al público en las oficinas y puesto de trabajo de la Alcaldía Municipal de Sopó nivel central en jornada continua, de lunes a jueves de 7:30 am a 5:30 pm y los viernes de 7:30 am a 4:30 pm.

Que mediante Decreto municipal 046 de 2020, se acogió la Declaratoria Nacional y departamental de alerta amarilla con ocasión de la situación

epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), en el municipio de Sopó.

Que la OMS ha indicado que cualquier persona puede infectarse, y que el virus es mortal para personas de edad avanzada o que padezcan una enfermedad crónica como diabetes, asma o hipertensión.

Que aunque en el Municipio de Sopó no se han confirmado casos positivos de CORONAVIRUS (COVID-19), siguiendo las directrices de los Gobiernos Nacional y Departamental, se deben establecer medidas administrativas, así como emitir lineamientos y recomendaciones a efectos de contener y evitar su expansión.

Que atendiendo a las medidas tomadas a nivel regional se hace necesario decretal el toque de queda y la ley seca en el municipio.

Que dentro del deber de cuidado de los adultos mayores y teniendo en cuenta que a nivel mundial son los más propensos a adquirir el virus, es necesario establecer medidas que protejan su vida, integridad y salud.

Que es la vocación principal de esta Administración "Sopó es nuestro tiempo", el cuidado y protección de los Soposeños, en especial la de los niños y niñas menores de 14 años y de los adultos mayores de 60 años.

Que con las medidas adoptadas mediante este Decreto, se busca contener y evitar la propagación del virus en el municipio de Sopó y de esta forma salvaguardar la vida y la salud de toda la comunidad SOPOSENA.

En mérito de lo expuesto, El Alcalde municipal de Sopó,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. *ORDENAR el toque de queda en todo el territorio del municipio de Sopó, en consecuencia,*

- Prohibir la libre circulación en todo el territorio del municipio de Sopó, a los niños y niñas menores de 14 años y a los adultos mayores de 60 años, de lunes a domingo, durante las veinticuatro (24) horas del día.

- Prohibir la libre circulación en todo el territorio del municipio de Sopó, a los mayores de 14 años y menores de 60 años, en el horario comprendido entre las nueve (09:00 PM) de la noche y las cinco (05:00 AM) de la mañana del día siguiente, de lunes a domingo.

PARÁGRAFO. *Los niños y niñas menores de 14 años y los adultos mayores de 60 años, que incumplan estas disposiciones, serán puestos a disposición de la autoridad competente.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*

1. Las personas que tengan que desplazarse por razones de salud, a los centros de atención respectiva.
2. Los adultos mayores que se tengan que desplazar con el fin de abastecerse de alimentos y medicamentos; y cualquier otra situación estrictamente necesaria.
3. Los funcionarios de la Alcaldía municipal y sus entes descentralizados expresamente autorizados por la entidad correspondiente.
4. Los trabajadores particulares de farmacias de turno.
5. Los trabajadores que prestan sus servicios en turnos de trabajo nocturno debidamente acreditados.
6. Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza Pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del pueblo, Cuerpo oficial de Bomberos, Rama judicial, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación.
7. Personal de vigilancia privada y celaduría debidamente acreditados.
8. Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.
9. Personal operativo y administrativo de los terminales de transporte, los conductores y viajeros que tengan viajes intermunicipales programados durante el periodo de toque de queda o en horas aproximadas al mismo, debidamente acreditados.
10. Vehículos y personal de las empresas del servicio público de aseo del municipio,
11. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia el terminal, así como también clínicas y hospitales, y empresas con turnos de trabajo nocturno. Los vehículos de servicio público individual una vez terminada sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio.
12. Los empleados de empresas de servicios públicos domiciliarios que deban adelantar acciones concretas en este horario.
13. Están autorizados por su movilización, los vehículos de transporte de carga de alimentos, productos perecederos e insumos médicos que tengan como propósito surtir establecimientos comerciales.
14. Por excepción, en los casos de sectores productivos, se podrán incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes.
15. Se autoriza el tránsito de vehículos particulares en caso de urgencia.

ARTÍCULO TERCERO: No se prestará atención al público en la sede de la Administración, ni en los despachos públicos. En consecuencia, los servicios administrativos se prestarán a través de los correos institucionales, las líneas telefónicas y demás medios tecnológicos de la Administración municipal.

ARTÍCULO CUARTO: Para evitar la propagación del virus, no se permitirá la celebración de ningún tipo de culto religioso, reuniones sociales, encuentros públicos, culturales, cívicos, deportivos, recreativos, turísticos, artísticos o similares en el municipio de Sopó. La anterior disposición, aplica para espacios abiertos o cerrados.

PARÁGRAFO: *No se permitirá el préstamo de los salones comunales y escenarios públicos.*

ARTÍCULO QUINTO. *Suspender la actividad comercial de los bares y demás sitios nocturnos, ventas ambulantes, licoreras, gimnasios públicos y privados, billares, canchas de tejo, discotecas, zonas húmedas, salones de belleza y clubes sociales.*

ARTÍCULO SEXTO. *Se prohíbe el consumo y expendio de bebidas embriagantes en todo el territorio del municipio de Sopó.*

ARTÍCULO SÉPTIMO. *Ordenar a las farmacias y/o expendedores de medicamentos cumplir con la normativa contenida en el Decreto 2330 de 2006, en cuanto a la NO prestación de servicios de salud, prescripción médica, recomendación y administración de medicamentos entre otras, así como la no especulación de precios e inventarios.*

ARTÍCULO OCTAVO. *RESTRINGIR las visitas a los Centros de Bienestar del Anciano.*

ARTÍCULO NOVENO. *COMUNICAR a la ciudadanía, público en general y a las diferentes autoridades del Municipio, el contenido y alcance del presente Decreto a través de los medios de comunicación del Municipio, el programa televisivo focal y fijar el presente Decreto en lugar visible de las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal, así como en los medios electrónicos del Municipio.*

ARTÍCULO DÉCIMO. *REMITIR copia del presente Decreto a la Secretaría de Gobierno, a la Inspección de Policía, al Comandante de policía de Sopó y demás entidades para lo pertinente.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO. *REQUERIR al Comandante de la Policía del Municipio de Sopó, para que adelante los operativos pertinentes para dar cumplimiento a la restricción a que se refieren los artículos precedentes.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO. *El desacato a este Decreto dará lugar a sanciones policivas, administrativas y legales a que haya lugar.*

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO. *El presente Decreto rige a partir del 18 de marzo de 2020 y hasta el día 29 de marzo de 2020 y podrá ser prorrogado de acuerdo a la situación en su momento.*

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Sopó, Cundinamarca, el 17 de marzo de 2020

MIGUEL ALEJANDRO RICO SUÁREZ
Alcalde Municipal de Sopó”

3.3.2. De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con fundamento en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala Plena observa lo siguiente:

3.3.2.1. El Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 fue proferido por una entidad territorial, como lo es el municipio de Sopó por intermedio del Alcalde Municipal.

3.3.2.2. Es un acto administrativo general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Sopó.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de Sopó expidió el Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 sustentado en las siguientes facultades constitucionales y legales:

i) Constitución Política: artículos 1º, 2º, 24, 44, 49, 79, 315 numeral 2º.

ii) Ley 16 de 1972: artículo 19.

iii) Ley 1523 de 2012: artículo 14.

iv) Ley 1801 de 2016: artículos 14, 36 inciso 1º, 202 numerales 4º y 12.

v) Decretos municipales Nos. 30 del 21 de enero de 2020 y 46 de 2020.

vi) Circular No. 21 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

3.3.2.4. El acto administrativo objeto de estudio no cumple con el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad que exige que las medidas dictadas sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los

estados de excepción, puesto que no satisface los criterios material y formal aludidos en la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca previamente citada⁴.

3.3.2.4.1. En efecto, se tiene que en el Decreto No. 47 de 2020 no satisface el *criterio formal*, toda vez que no menciona un decreto legislativo que fundamente las medidas a adoptar en el municipio, en este caso los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional de conformidad con la facultar atribuida en el Decreto No. 417 de 2020 “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

3.3.2.4.2. En cuanto al *criterio material*, se tiene que el acto administrativo que se analiza tampoco tiene una conexidad con los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el marco del declarado Estado de Excepción, puesto que las medidas adoptadas por el Alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca, son ejercidas exclusivamente conforme a las facultades de policía atribuidas por el ordenamiento jurídico, conforme a las normas expresamente citadas en el acto administrativo como son:

i) La Constitución Política que en su artículo 315, numeral 2º prevé:

*“ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:
(...)
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
(...)”*

ii) la Ley 1801 de 2016 que en sus artículos 14, 36 inciso 1º, 202 numerales 4º y 12, prescriben:

⁴ SALAMANCA GALLO, Patricia (M.P) (Dra.). Óp. cit.

“ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

(...)

ARTÍCULO 36. FACULTADES DE LOS ALCALDES PARA LA RESTRICCIÓN DE LA MOVILIDAD O PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL ESPACIO PÚBLICO O EN LUGARES ABIERTOS AL PÚBLICO. Con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro o afectar la vida, la integridad o la salud de los niños, niñas y adolescentes, excepcionalmente el alcalde podrá restringir su movilidad o permanencia en el espacio público o en lugares abiertos al público, de manera temporal y en forma motivada.

(...)

ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

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

(...)

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

3.3.2.4.3. En consecuencia, las medidas adoptadas por el alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca son ejercidas en el uso de sus potestades como primera autoridad de policía, y en virtud de las facultades previstas en los artículos 14, 36 y 202 de la Ley 1801 de 2016, normas que le otorgan

competencias extraordinarias ante situaciones de emergencia y calamidad, particularmente las medidas de: a) restringir la movilidad o permanencia de niños, niñas y adolescentes en el espacio público o en lugares abiertos al público con el fin de prevenir la ocurrencia de eventos que puedan poner en peligro su salud; b) ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas; y c) otras medidas que considere necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

3.3.2.4.4. Así, para la expedición del Decreto No. 47 de 2020, el Alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca no requería de ninguna atribución excepcional otorgada por el Gobierno Nacional a través de un decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, puesto que para la adopción de las medidas de restricción de movilidad y la suspensión de actividades que conlleven aglomeraciones, era suficiente con ejercer las potestades ordinarias previstas en el ordenamiento jurídico, como lo son las facultades de policía aludidas en precedencia.

3.3.2.4.4. Además, el Decreto No. 47 de 2020 se expidió de manera concomitante con el Decreto del Gobierno Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, con lo cual se desacredita de plano que el acto administrativo objeto de estudio haya sido proferido en desarrollo de un decreto legislativo dictado en el marco del Estado de Excepción, el cual solo fue declarado con la expedición del aludido Decreto No. 417.

3.3.3. En consecuencia, la Sala Plena declarará improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena Extraordinaria de este Tribunal, realizada los días 30 y 31 de marzo del año en curso, esta sentencia será

suscrita únicamente por el magistrado ponente y por la señora Presidenta de la Corporación.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE IMPROCEDENTE el ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 47 del 17 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del municipio de Sopó – Cundinamarca, a la Personería municipal de Sopó, y a la señora Agente Delegada del Ministerio Público, a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha. Acta No. ()


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Magistrada


AMPARO NAVARRO LÓPEZ

Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca