

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



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIAS:

EXPEDIENTE: 25-000-23-15-000-2020-02493-00
ENTIDAD SOLICITANTE: MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Municipio de Zipaquirá - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto No. 147 del 14 de julio de 2020 *“POR EL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TENDIENTES A MANTENER EL ORDEN PÚBLICO”*, con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

“CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Así mismo, que las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.
(Resaltado fuera del texto)

De las disposiciones normativas citadas, se colige que el citado medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas, sin que se incluyan los dictados por las mencionadas autoridades en ejercicio de sus propias funciones administrativas.

Lo anterior implica que cuando por la entidad territorial se remite un acto para su control, se deben examinar las disposiciones expedidas en cada caso en particular, de manera que se determine si se avoca o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, conforme lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

En este punto conviene señalar que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, lo que sobrellevó que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo

de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, declarará el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través de los Decretos No. 417 del 17 de marzo y No. 637 del 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y con base en este precepto por parte de las entidades territoriales y departamentales se han dictado diversos decretos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

CASO CONCRETO

En la parte considerativa del Decreto Municipal No. 147 del 14 de julio de 2020 "POR EL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ Y DICTAN OTRAS DISPOSICIONES TENDIENTES A MANTENER EL ORDEN PÚBLICO", se señalan, entre otras, las siguientes normas:

*"Que, el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política **faculta a los alcaldes** para **"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 ordenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante."*

*Que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 **señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución**, la ley, las ordenanzas, los acuerdos **y las que le fueren delegadas por el presidente de la República** o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.*

*Que, la **Ley 9 de 1979** por medio de la cual se dictan medidas sanitarias, **estableció que el Estado, como regulador en materia de Salud**, debe expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades y vigilar su cumplimiento.*

*Que, el artículo 598 de la **Ley 9 de 1979** estipula que **"toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar**, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes."*

*Que, la **Ley Estatutaria 1751 de 2015**, por medio de la cual **se regula el derecho fundamental a la salud**, dispone en su artículo 5 que, "El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud (...)".*

*Que de conformidad con el **artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía**, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y **los alcaldes distritales o municipales**.*

Que de conformidad con los **artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016**, corresponde a los gobernadores y **alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República** en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que, el **artículo 14 de la Ley 1801 de 2016**, establece el poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad y señala que **“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.”**

Que, mediante **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria realizada como medida preventiva** y en reacción a la declaratoria de pandemia del Coronavirus (Covid19) realizada por la OMS, modificada mediante la resolución N° 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que, **el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020**, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional: (i) **prorrogó la emergencia sanitaria declarada** mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, **hasta el 31 de agosto de 2020...**

Que mediante el Decreto Nacional N° 990 del 19 de julio de 2020. “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID19, y el mantenimiento del orden público, se establece:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (OO:OO a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (OO:OO) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. (...)

Que **el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 de 2020**, señalando que **las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República;** por lo que las medidas aquí adoptadas son plenamente concordantes con las disposiciones que el Gobierno Nacional ha emitido y que son incluidas en este acto administrativo, en lo pertinente al Municipio.” (Resaltado fuera del texto)

Con fundamento en la normatividad transcrita, el Alcalde de Zipaquirá - Cundinamarca, a través del Decreto No. 147 del 14 de julio de 2020 ordenó el toque de queda en todo el territorio del Municipio con el fin de evitar el contagio y propagación del Coronavirus (Covid19), restringiendo la permanencia o circulación de personas en, calles, plazas, vías, avenidas, andenes, vías peatonales y los demás lugares que se consideren espacio público, así como la atención abierta al público de establecimiento y/o locales comerciales distintos a los comprendidos en las excepciones del decreto, desde el 15 de julio al 1º de agosto de 2020 de lunes a viernes, en los horarios comprendidos entre las 8:00 pm y las 6:00 de la mañana y los fines de semana desde la 4:00 pm a 6:00 a.m., decisión tomada dentro de las atribuciones que el marco constitucional y legal le otorga a los Alcaldes como primera autoridad administrativa del municipio, con el fin de conjurar la emergencia

sanitaria decretada con ocasión de la pandemia del COVID 19 (*prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020*) y no en desarrollo de los decretos legislativos Nos. 417 de 17 de marzo y 637 de 6 de mayo de 2020.

No obstante lo anterior, es del caso precisar que el Decreto No. 147 de 2020, se sustentó en las directrices proporcionadas por el Ministerio de Salud y Protección Social dada la situación de calamidad pública y las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19), así como en la normatividad legal contenida en los artículos 14, 201 y 205 de la Ley 1801 del 29 de julio de 2016¹, que no requieren de la declaratoria del estado de excepción como el que trata el artículo 215 Superior y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 147 remitido por la autoridad municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias como policía administrativa que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el estado de excepción y sus desarrollos.

Por último, señala el Despacho que la improcedencia del control inmediato de legalidad (que es automático e integral) sobre esta Resolución no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto No. 147 del 14 de julio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Zipaquirá - Cundinamarca, bajo el medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto No. 147 del 14 de julio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Zipaquirá - Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al Alcalde del Municipio de Zipaquirá-Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal.

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página web <https://www.ramajudicial.gov.co>, en el ítem “tribunales administrativos”, en el link Medidas COVID19”.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA
Magistrado