

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA –SUBSECCIÓN A

Bogotá, D. C., cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrada Ponente: **Dra. CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO**

Tipo de controversia: Control Inmediato de Legalidad
Expediente No.: 2020-02152-00
Acto Administrativo: Decreto 192 de 30 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Soacha (Cundinamarca)

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la admisión del estudio de legalidad del Decreto 192 de 30 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Soacha (Cundinamarca) y repartido a este Despacho a fin de efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, que rezan:

“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 aprehenderá de oficio su conocimiento.”

Artículo 151. 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.”

Por lo anterior se hace necesario verificar como presupuesto legal, si el Decreto 192 de 30 de mayo de 2020 que fuese remitido a esta Corporación por el Alcalde Municipal de Soacha (Cundinamarca) fue expedido en desarrollo de la Emergencia Económica decretada el 17 de marzo de 2020.

En virtud de las facultades otorgadas por el Artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros a través del Decreto 417 de 17 de marzo pasado, declaró el Estado

de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

El artículo 20¹ de la Ley 137 de 1994 "por la cual se regulan los estado de excepción en Colombia", impone el control inmediato de legalidad frente a las medidas que se tomen por las autoridades administrativas con base en los Decretos expedidos con ocasión de los estados de excepción, por parte de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

El municipio de Soacha (Cundinamarca) remitió a eta Corporación el Decreto No. 192 de 30 de mayo de 2020, que es del siguiente tenor literal:

"DECRETO 192 de 30 DE MAYO DE 2020

POR EL CUAL SE PRÓRROGA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO POR EL GOBIERNO NACIONAL HASTA EL 1 DE JULIO DE 2020 Y SE ADOPTAN MEDIDAS NECESARIAS EN EL MUNICIPIO DE SOACHA

EI ALCALDE MUNICIPAL DE SOACHA CUNDINAMARCA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales en especial las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 y,

CONSIDERANDO

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

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Que el artículo 24 de la Constitución política establece el derecho fundamental a circular libremente por el territorio nacional, sin embargo, no es un derecho absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones tal y como la honorable Corte Constitucional en sentencia T-483 de 8 de julio de 1999 lo estableció en los siguientes términos:

(...)

Que de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y ordenes del presidente de la República se aplicaran de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores, los actos y órdenes de

¹ **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.

los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.
(...)

Que el artículo 315 de la Constitución Política señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.

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

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

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

Que de conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico...
(...)

Que la Organización Mundial de la Salud-OMS declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de insistir en la mitigación del contagio.

Que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que mediante Resolución 450 de 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1. del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos de aforo de más de 50 personas.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia Sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante Resolución 464 de 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo...

(...)

Que mediante Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del Presidente de la República.

Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicaran de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos y órdenes del presidente de la República.

Que mediante el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 el Presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto Municipal No. 135 de 19 de marzo de 2020 se declaró el toque de queda en el municipio de Soacha y se adoptaron otras medidas para la protección de la población del municipio para mitigar o controlar la extensión del coronavirus COVID-19.

(...)

Que mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 el gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

(...)

Que el Gobierno Nacional mediante Decreto 689 de 22 de mayo de 2020, amplía el aislamiento Preventivo Obligatorio de los residentes en Colombia hasta el 31 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria y como medida para prevenir, contener y mitigar los efectos del COVID-19 en el país, y ordena extender las medidas allí establecidas hasta el 31 de mayo de 2020.

En merito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: PROLONGAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas del Municipio de Soacha hasta el 1 de julio de 2020, extender las medidas adoptadas en el Decreto Municipal 183 de 22 de mayo de 2020, con las modificaciones que se establecen en este Decreto hasta las cero horas del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para el cumplimiento efectivo de la medida de aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de Soacha con las excepciones previstas en el presente decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO. DECRETAR a partir de la expedición de este decreto, el toque de queda en el Municipio de Soacha de lunes a sábado después de las 6:00 p.m. y hasta las 04:00 del día siguiente, y todos los fines de semana desde el sábado a las 6:00 p.m. hasta el día hábil siguiente a las 4:00 a.m., por lo tanto, esta medida aplica también para los lunes festivos 15, 22 y 29 de junio de 2020, durante el aislamiento preventivo de que trata el artículo 1º de este Decreto.

Parágrafo. Los edificios, conjuntos residenciales, centros comerciales y en general los inmuebles y bienes sometidos al régimen de propiedad horizontal deberán cumplir con el toque de queda en sus zonas comunes.

ARTÍCULO TERCERO. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y supervivencia, se permitirá el derecho a la circulación de las personas en los siguientes casos:

(...)"

Examinado el Decreto transcrito, se advierte que no fue expedido en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República el 17 de marzo pasado, sino en ejercicio de las funciones que el Alcalde Municipal de Soacha (Cundinamarca) tiene dadas por la Constitución y la Ley, ciñéndose a los Decretos 418, 420, 457 Y 593 de 2020 expedidos por el Gobierno Nacional en materia de orden público y en el marco

de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 en razón a la pandemia originada por el Covid-19.

Es del caso señalar que los Decretos 418, 420 y 593 de 2020 a que hace mención el mandatario de Soacha (Cundinamarca) en los Actos Administrativos objeto de pronunciamiento, fueron expedidos por de Gobierno Nacional en ejercicio de funciones ordinarias dadas por la Constitución y la Ley al Presidente de la República, como primera autoridad de Policía de la Nación.

Así por ejemplo el Decreto 418 de 2020 "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" fue expedido por El Presidente La República Colombia, "en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial que le confiere numeral 4 del artículo 189, el artículo 315 la Constitución Política Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 2016" y en él se dispuso que "La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República."

En la misma fecha se expidió el Decreto 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" en el cual haciendo uso de "las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020" dictó instrucciones a los alcaldes y gobernadores en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y no, en el de la emergencia económica, social y ecológica declarada el 17 de marzo pasado.

Este último Decreto fue derogado por el 427 de 22 de marzo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", en el cual nuevamente las competencias invocadas fueron ordinarias "las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016" y en él se dispuso:

"Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de

la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

Idéntico contenido tiene el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, que en uso de las mismas facultades ordenó el aislamiento preventivo obligatorio entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020.

Según se transcribió en líneas precedentes, a voces de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, son las decisiones administrativas adoptadas con base en Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional en desarrollo de los estados de excepción, las que deben someterse a control automático de legalidad; y ni en las facultades anunciadas por el Alcalde de Soacha en el decreto, ni en el cuerpo del mismo, se advierte que se haya expedido con ocasión de la Declaratoria de emergencia económica, social y ecológica efectuada por el Decreto 417 de 2020 y los únicos decretos que menciona, 418, 457 y 593 de 2020 no son decretos legislativos expedidos en virtud del estado de excepción, sino decretos ordinarios en los cuales el Presidente de la República como autoridad de policía y responsable del orden público de la Nación, toma determinaciones de aislamiento social y restricción al consumo de bebidas embriagantes, entre otras.

Por lo anterior el Decreto 192 de 30 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde municipal de Soacha (Cundinamarca), no es de aquellos respecto de los cuales corresponde a esta Corporación efectuar control inmediato de legalidad a la luz de los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011 y por tanto no se avocará su conocimiento.

Por lo anterior se,

RESUELVE

PRIMERO. NO AVOCAR el estudio del control inmediato de legalidad del Decreto 192 de 30 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Soacha (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO. NOTIFICAR de la presente decisión al Alcalde Municipal de Soacha (Cundinamarca), al Ministerio Público y comunicarla a la comunidad en general a través de portal web.

TERCERO. ARCHIVAR el expediente previas las anotaciones del caso, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE



CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO
MAGISTRADA