



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUB SECCIÓN B

Bogotá, D.C., primero (1. º) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: **CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**
EXPEDIENTE: **25000-23-15-000-2020-01730-00**
REFERENCIA: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
ACTO: **DECRETO No. 051 DEL 11 DE MAYO DE 2020**
EXPEDIDO POR: **ALCALDÍA DE ANOLAIMA**

Se procede a resolver si hay lugar a ejercer 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, sobre el Decreto No. 051 del 11 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

El 11 de mayo de 2020, Alcalde Municipal de Anolaima – Cundinamarca expidió el Decreto No. 051 “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES PARA LA ACTIVACIÓN GRADUAL DE LA ECONOMÍA AFECTADA POR EL CONFINAMIENTO OBLIGATORIO DERIVADO DE LA AMENAZA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS (COVID 19)”.

La Alcaldía de Anolaima remitió a través de correo electrónico de 13 de mayo de 2020, el Decreto 051 de 11 de mayo de 2020 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el control de legalidad.

El 14 de mayo de 2020, el asunto fue sometido a reparto entre todos los Magistrados que integran la Corporación, correspondiéndole su conocimiento a este Despacho.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01730-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 051 del 11 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Anolaima

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

En virtud de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ejercer el control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos que se dicten durante los estados de excepción.

Tratándose de los actos expedidos por autoridades territoriales departamentales y municipales, el control de legalidad debe ser ejercido en única instancia por los Tribunales Administrativos que tengan jurisdicción en el territorio donde se expidan, en virtud de lo previsto en el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, siguiendo para el efecto, el procedimiento contemplado en el artículo 185 ibídem.

2. De los actos sometidos al control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad en sí mismo, constituye una restricción al poder de las autoridades administrativas en cuanto a la expedición de los actos y/o decretos dictados en virtud de la declaratoria de un estado de excepción y/o emergencia que, en todo caso, deberán corresponder y acatar las normas constitucionales y legales previstas para ejercer de manera adecuada el poder legislativo en estos casos específicos.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 dispone¹:

“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”.

¹ En concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01730-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 051 del 11 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Anolaima

De modo que, la procedibilidad del control inmediato de legalidad está supeditada a los siguientes presupuestos: **(i)** que se trate de actos administrativos de carácter general; **(ii)** que sean proferidos en virtud de la función administrativa; **(iii)** como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción o emergencia; y **(iv)** para el caso en concreto, los actos administrativos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia sanitaria declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por parte del gobierno nacional.

3. Del caso concreto.

3.1. Finalidad y/o Conexidad.

Uno de los requisitos formales establecidos para efectuar el control de legalidad corresponde a la conexidad, cuya finalidad se centra en establecer “*si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo*”².

El acto enviado a la Corporación para proveer sobre su legalidad es el contenido en el Decreto No. 051 del 11 de mayo de 2020, proferido por la Alcaldía de Anolaima - Cundinamarca, donde se resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO. – A partir de la fecha, y por todo el tiempo de duración de la situación excepcional declarada por el gobierno nacional, los restaurantes y negocios de venta de comidas rápidas, previa aprobación de los protocolos de bioseguridad, podrán operar hasta la hora de las 9 de la noche, únicamente mediante el sistema de entregas a domicilio; cuyos auxiliares y mensajeros, deben estar inscritos y portar el carnet por los mismos establecimientos de comercio, con el visto bueno de la Alcaldía.

ARTÍCULO SEGUNDO. – Las obras civiles (públicas y privadas) podrán reanudarse, previa la presentación por parte de los interesados de los protocolos de bioseguridad en el trabajo, e inscripción en la oficina de Planeación Municipal quien expedirá el correspondiente permiso y el carnet de cada uno de los operarios; debiéndose en todo caso acatar lo dispuesto para el toque de queda.

² Consejo de Estado, Sala Plena, providencia del 24 de mayo de 2016, expediente No. 2015-02578-00.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01730-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 051 del 11 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Anolaima

ARTÍCULO TERCERO: Las ferreterías, ventas de materiales de construcción y negocios similares, podrán reactivar su atención al público, previa inscripción, presentación de los respectivos protocolos de bioseguridad y obtención del permiso correspondiente; debiendo en todo caso permitir el ingreso por turnos para evitar aglomeración de personas al interior del establecimiento; obedeciendo lo establecido en el decreto municipal del pico y cédula y toque de queda.

ARTÍCULO CUARTO. – Las papelerías, misceláneas, salones de belleza, almacenes de regalo y artesanías, almacenes de electrodomésticos, de muebles y lencería, ropa, calzado, y similares, podrán atender al público, por el sistema de turnos, observando los protocolos de bioseguridad y acatando lo dispuesto para pico y cédula y toque de queda.

ARTÍCULO QUINTO. -Los comerciantes de víveres y alimentos en general que se surten en grandes almacenes y en la Central de Abastos de Bogotá D.C., podrán circular en la ruta de ida y regreso, previa obtención del correspondiente permiso escrito, luego de acreditar la implementación de estrictos protocolos de bioseguridad para las personas y los vehículos, deberán abstenerse de transportar pasajeros y realizar labores de desinfección de los automotores al inicio y terminación de cada desplazamiento. La autoridad competente verificará que cada transportador porte de manera permanente los elementos necesarios para la protección.

ARTÍCULO SEXTO. – Cualquier infracción a los requisitos de los establecidos en las normas nacionales, departamentales o municipales para el funcionamiento de establecimientos de comercio abiertos al público, será sancionada conforme a las disposiciones del Código de Convivencia ciudadana.

ARTÍCULO SÉPTIMO. – Se declara la pérdida de la vigencia del Decreto 035 de marzo 26 de 2020, que establecía que la medida de restricción a la circulación de vehículos por el denominado sistema de pico y placa.

ARTÍCULO OCTAVO. – Continuará vigente la medida de confinamiento obligatorio dispuesto por el gobierno nacional, en lo que respecta al no funcionamiento de establecimientos comerciales como bares, discotecas tabernas, billares, cantinas y similares en los que se expendan al público, para el consumo en el sitio, bebidas embriagantes.

ARTÍCULO NOVENO. – Se modificará la medida de toque de queda, la cual quedará rigiendo de seis de la tarde hasta las 6 de la mañana, todos los días de la semana”.

La decisión administrativa de establecer medidas transitorias para abrir parcialmente el comercio, instruir sobre obras civiles, impartir toque de queda, entre otras para evitar la propagación del virus Covid-19 dentro del Municipio de Anolaima, devino de la decisión adoptada por el Gobernador de Cundinamarca mediante Decreto 137 de 12 de marzo de 2020 que declaró la alerta amarilla en todo el Departamento y del Decreto 087 de 16 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador de Cundinamarca adoptó medidas especiales de protección y contención de la pandemia.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01730-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 051 del 11 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Anolaima

Del contenido del Decreto 051 del 11 de mayo de 2020 no se desprende orden específica encaminada a desarrollar o ejecutar las directrices impartidas por el Gobierno Nacional para atender la emergencia en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, contentivo de la declaratoria del Estado de Emergencia, sino se observa el uso de las facultades extraordinarias de policía otorgadas a los Alcaldes municipales de conformidad con los artículos 14 y 202 de la Ley 801 de 2016, que disponen:

“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 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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01730-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 051 del 11 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Anolaima

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

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”.

De manera que, el Decreto 051 del 11 de mayo de 2020 emanado de la Alcaldía Municipal de Anolaima, a través del cual se establecieron medidas transitorias para abrir parcialmente el comercio, instruir funcionamiento de obras civiles, impartir toque de queda y demás para contener la propagación del virus Covid-19 dentro del municipio de Anolaima no fue producto, ni en desarrollo del acto legislativo que declaró el estado de emergencia en el territorio nacional, pues este se expidió como medida de prevención y mitigación del riesgo de contagio del COVID-19.

Luego, si bien puede existir una relación finalista entre el acto y el decreto legislativo presidencial que declaró dicho estado, en cuanto se refieren a la prevención del coronavirus (COVID-19) catalogado como una pandemia, lo cierto es que la producción del Decreto 051 del 11 de mayo de 2020 no sucedió en virtud del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, contentivo de la declaratoria del Estado de Emergencia, sino en uso de las facultades extraordinarias de policía previstas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

Lo anterior no significa que tales decisiones estén exentas de control, puesto que para ello están instituidas las acciones de nulidad simple, nulidad y restablecimiento del derecho, así como las acciones constitucionales populares, de grupo y de cumplimiento.

En consecuencia, lo procedente es no avocar el conocimiento del mecanismo de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 051 del 11 de mayo de 2020, como en efecto se resolverá.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-01730-00

Referencia: Control inmediato de legalidad.

Acto: Decreto 051 del 11 de mayo de 2020

Expedido por: Alcaldía de Anolaima

Finalmente, se advierte que la presente providencia será dictada por la Magistrada Ponente, en virtud de la decisión adoptada por esta Corporación en sesión virtual de Sala Plena celebrada el 31 de marzo de 2020.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del mecanismo de control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 051 del 11 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía de Anolaima, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección Cuarta de esta Corporación, **COMUNICAR** la presente decisión a las direcciones electrónicas alcaldia@anolaima-cundinamarca.gov.co comunicacionesanolaima2020@gmail.com de la entidad que profirió el acto objeto de control en el proceso de la referencia.

CÚMPLASE.


CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Magistrada