

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio del dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-002334-00
**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO No. 028 DEL 24 DE ABRIL DE 2020
EMITIDO POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE
GUATAQUÍ-CUNDINAMARCA.**

Encontrándose el asunto de la referencia para proveer sobre su admisión, procede esta Corporación a decidir lo que en derecho corresponda.

I. ANTECEDENTES.

1) Mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2) A través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, la Alcaldía Municipal de Guataquí- Cundinamarca envió copia del Decreto No. 028 del 24 de abril de 2020 *"Por medio del 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 municipio de Guataquí -Cundinamarca"*, para su respectivo control inmediato de legalidad.

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, a fin de que se realizara un control integral con el proceso primigenio, esto es, con el correspondiente al control inmediato de legalidad del

Decreto 028 del 24 de abril de 2020, quien, para el efecto, es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

II. CONSIDERACIONES.

1) Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos ordenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

"ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

(...)." (Negrillas adicionales).

2) Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", mediante la cual se regulan los estados de excepción, disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

"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." (Negrillas fuera de texto).

3) Por su parte, la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", frente al control inmediato de legalidad, 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 aprehenderá de oficio su conocimiento.

(...)

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. (Negrillas adicionales).

4) De conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política)¹.

¹ En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de

5) Sea del caso señalar que, la Alcaldía Municipal de Guataquí-Cundinamarca envió copia del Decreto No. 028 del 24 de abril de 2020 *"Por medio del 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 municipio de Guataquí Cundinamarca"* emitido por la Alcaldesa Municipal de Guataquí Cundinamarca, se observa que el mismo fue expedido con fundamento en los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 315 de la Constitución Política, en desarrollo de lo previsto por el artículo 91 de la Ley 1361 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 5, 6, 2 198, 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, las Resoluciones Nos. 385 de 12 y 464 de 18 de marzo de 2020, proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público"*, el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia del orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"*, el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19 y el mantenimiento del orden público"*, Decreto 019 del 2020 *"Por medio del cual se adoptan las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional y Departamental en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 en el Municipio de Guataquí Cundinamarca y se dictan otras Disposiciones"* y los Decretos 457 del 22 de marzo del 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 *"Por medio de los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden Público"*.

6) Revisado el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad se observa que el mismo decretó ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Guataquí, a partir de las cero (0:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero (0:00), del día 11 de mayo del 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

En ese orden, es del caso advertir que, los Decretos 019 del 2020, 531 del 8 de abril de 2020 y 593 del 24 de abril de 2020, son medidas completamente diferentes al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues si bien, se fundamenta en los Decretos 418 de 18 de marzo de 2020 "*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*", 420 de 18 de marzo de 2020 "*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia del orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*", y el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 "*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19 y el mantenimiento del orden público*", estos no desarrollan el decreto de estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, sino que son proferidos en virtud del Estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

En ese orden, y como ya se señaló, el acto administrativo que nos ocupa no se expidió por la Alcaldesa Municipal de Guataquí – Cundinamarca en ejercicio de la función administrativa durante el Estado de Excepción, y/o como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante el mismo, puesto que invoca la Resolución No. 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, el 12 de marzo de 2020, es decir, con anterioridad al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

7) Por lo anterior, no resulta procedente, en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 028 del 24 de abril del 2020 "*Por medio del 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 municipio de Guataquí -Cundinamarca*" expedido por la Alcaldesa Municipal de Guataquí Cundinamarca, por no cumplir este con los requisitos mínimos necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, al no haber sido expedido dicho acuerdo con fundamento en la norma emitida por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en las demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno

Nacional en torno a tal declaratoria, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

8) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal antes mencionado de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la Ley 1437 de 2011, es importante aclarar que, ello 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 en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

9) Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca,**

RESUELVE:

1º) No Avocar conocimiento del Decreto No. 028 del 24 de abril del 2020 *"Por medio del 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 municipio de Guataquí -Cundinamarca"* expedido por la Alcaldesa Municipal de Guataquí Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, conforme al procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

3º) Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación comuníquese esta decisión a la Alcaldesa de Guataquí – Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por el medio electrónicos, tales como vía fax, correo electrónico, o

similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

4°) Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Dimaté C.', with a long horizontal stroke extending to the right.

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado