

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

| | |
|------------------------------|--|
| EXPEDIENTE | 250002315000202100867-00 |
| NATURALEZA DEL ASUNTO | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD |
| OBJETO DE CONTROL | DECRETO 221 DE 13 DE AGOSTO DE 2021 |
| ENTIDAD | MUNICIPIO DE EL COLEGIO |

El Despacho Sustanciador procede a estudiar si el Decreto 221 de 13 de agosto de 2021 expedido por el alcalde del municipio de El Colegio es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ANTECEDENTES:

El alcalde del municipio de El Colegio remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto 221 de 13 de agosto de 2021, por medio del cual se modifica de forma temporal el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio, el toque de queda y se imparten instrucciones para el mantenimiento del orden público.

Este decreto fue repartido al magistrado sustanciador mediante acta individual de reparto de 24 de agosto de 2021.

CONSIDERACIONES

La Constitución Política prevé tres clases de estados de excepción: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior y (iii) el estado de emergencia, durante los cuales el ejecutivo puede tomar medidas de carácter legislativo.

Frente a los decretos legislativos del estado de emergencia económica y social, el artículo 215 de la Constitución Nacional dispuso que cuando sobrevengan hechos 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.

Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, también podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En consecuencia, los decretos con fuerza de ley tendrán relación directa y específica con el estado de emergencia decretado.

Por mandato del numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Política, una ley estatutaria debía regular las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, precisar sobre los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, conforme a los tratados internacionales.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso expidió la Ley 137 de 1994¹, que en el artículo 20 establece el control de legalidad de los decretos en estados de excepción:

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. (Subrayado fuera de texto).

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar la legalidad de **los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción**, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo siempre que se expida durante la vigencia de un estado de excepción¹.

Por su parte, el numeral 7 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 2080 de 2021, asignó la competencia en única instancia a los Tribunales Administrativos para conocer del control inmediato de legalidad de los actos

¹ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

administrativos de carácter general que sean proferidos por las autoridades departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa, **durante los estados de excepción** y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por el Gobierno Nacional.

En ese contexto, el Despacho advierte que el alcalde del municipio de El Colegio expidió el Decreto 221 de 2021, mediante el cual modificó de forma provisional y temporal el horario de funcionamiento de los establecimientos comerciales en todo el territorio, el horario de la medida de toque de queda, cumplimiento de protocolos para el desarrollo de actividades y actividades no permitidas.

El decreto en estudio tuvo como sustento jurídico los numerales 1, 2 y 3 del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y la Ley 2000 de 2019.

Conforme a lo anterior, para este Despacho sustanciador es claro que el Decreto 221 de 2021 no fue expedido durante el estado excepción, esto es, dentro del periodo comprendido entre el 6 de mayo al 5 de junio de 2020, que fue el lapso por el cual se estableció el estado de emergencia en el territorio nacional, decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020.

En ese sentido, para el Despacho Sustanciador el Decreto 221 de 13 de agosto de 2021 expedido por el alcalde de El Colegio, no es susceptible del control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 151 (7) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que el Decreto objeto de estudio no se profirió durante la vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

En este sentido, en providencia de 28 de agosto de 2020, C.P. Dr. Luis Alberto Álvarez Parra, expediente n.º 110010315000202003833-00, consideró:

2.2.4. Sobre el cuarto y último requisito de procedibilidad, es menester precisar que el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones previstas en el artículo 215 de la carta, expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual, declaró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, como medida de contención para enfrentar la llegada al país del brote epidemiológico por coronavirus, COVID-19, calificado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud- OMS, el pasado 12 de marzo y, posteriormente, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró un segundo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dentro del mismo ámbito territorial y tiempo de vigencia para hacer frente a los efectos negativos de dicha coyuntura en el país. En

virtud de ambos, el gobierno nacional quedó facultado para expedir decretos legislativos tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, los cuales son objeto de control automático de constitucionalidad en la jurisdicción constitucional, mientras que, de conformidad con el artículo 136 del CPACA, corresponde a esta jurisdicción conocer, a través del medio de control inmediato de legalidad, de «las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción».

En el presente caso, se tiene que la Resolución No. 20201300037007 de 15 de julio de 2020 no fue dictado durante alguno de los estados de excepción referidos, tal como lo exige el artículo 136 del CPACA, para habilitar su control inmediato de legalidad, en cuanto el primero de tales Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica rigió en el país entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020, mientras que el segundo estuvo vigente entre el 6 de mayo y el 18 de julio del mismo año, en tanto que la Resolución No. 20201300037007 fue expedida el 15 de julio siguiente, es decir, más de un mes después de concluido este último, de modo tal que no se observa satisfecho este requisito para asumir su conocimiento a través de este medio de control.

En el mismo sentido, en auto de 27 de agosto de 2020 del Consejo de Estado, con ponencia del C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter², reitera la tesis de coincidencia del acto administrativo con la temporalidad de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, social y Ecológica, para efectos de definir la competencia de esta jurisdicción bajo el medio de control inmediato de legalidad.

Aunado a lo anterior, se advierte que el Decreto 221 de 2021 no desarrolla un decreto legislativo, pues justamente las medidas adoptadas en el decreto son acogidas conforme a normas ordinarias, tales como la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012 y la Ley 2000 de 2019 y la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia), normas ordinarias que regulan temas de orden público, razón por la cual tampoco sería objeto de control inmediato de legalidad, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Así las cosas, el Despacho considera que no es posible iniciar el control inmediato de legalidad del Decreto 221 de 2021, bajo el amparo de la competencia prevista en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en razón de que el acto administrativo remitido no se enmarca dentro de los supuestos para que proceda este medio de control, pues se insiste que no fue expedido durante la vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 de 2020, ni desarrolla un decreto legislativo proferido durante el periodo del estado de excepción.

Lo anterior sin perjuicio de que cualquier persona, incluido el Ministerio Público, pueda ejercer la acción de nulidad, por inconstitucionalidad o ilegalidad, ante esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

² Consejo de Estado. Auto de 27 de agosto de 2020. Control inmediato de legalidad 110010315000202003723-00. Decide sobre la admisibilidad del control inmediato de legalidad de la Resolución 568 de 6 de junio de 2020.

En tales condiciones, teniendo en cuenta que en el régimen jurídico colombiano las competencias deben estar determinadas directamente por la ley y que en el contexto jurídico y fáctico del Decreto 221 de 2021 expedido por el alcalde de El Colegio, no cumple con los presupuestos para iniciar el proceso de control automático de legalidad, el Despacho no avocará el conocimiento del asunto de la referencia y en consecuencia dispone su archivo.

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto de ponente,

RESUELVE:

- 1. NO INICIAR** el control inmediato de legalidad del Decreto 221 de 13 de agosto de 2021, expedido por el alcalde del municipio de El Colegio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2. ORDENAR** a la Secretaría de la Sección Cuarta que publique la presente decisión en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo del Cundinamarca³ y en la página web de la Rama Judicial⁴.
- 3. NOTIFICAR** esta decisión al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co y al alcalde del municipio de El Colegio, al correo electrónico notificacionesjudiciales@elcolegio-cundinamarca.gov.co, el cual está previsto en la página web de la entidad para recibir notificaciones judicial; lo anterior sin perjuicio de otras direcciones electrónicas contenidas en la base de datos de la Secretaría de la Sección Cuarta.
- 4.** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado ponente adscrito a la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

⁴ En la sección denominada "Medidas COVID19".