



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D. C., tres (03) de abril de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)
EXPEDIENTE:	25000-23-15-000-2020-00512-00
AUTORIDAD QUE REMITE:	ALCALDÍA DE PACHO
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO 020 DEL 24 DE MARZO DE 2020

I. ANTECEDENTES

En el presente asunto, se observa que al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte del Municipio de Pacho (Cundinamarca) el acto administrativo No. 020 del 24 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN MEDIDAS DE ACCIÓN TOMADAS POR EL DECRETO NACIONAL 457 DE MARZO 23 DEL 2020”*, con el fin de que sobre él mismo se realice el Control Inmediato de Legalidad a que hace referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Encontrándose pendiente el trámite de la referencia para proveer sobre su posibilidad de ser avocado, se procede a resolver aquello previa las siguientes:

II. CONSIDERACIONES:

1. competencia

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 151, numeral 14, y 185, numeral 1º, de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para estudiar el presente asunto.

2. Caso concreto

Encontrándose el proceso de la referencia para decidir si el acto administrativo enviado por la autoridad municipal de Pacho obedece a aquellos sobre los cuales el Legislador Estatutario precisó que estaban bajo el control automático de legalidad, se torna necesario acudir a los contenidos legales que han desarrollado la materia, para contrastarlos a la luz del escenario de público conocimiento que, al día de hoy, afronta el país.

La propagación del nuevo coronavirus COVID-19 es un problema de orden mundial que aqueja a varias naciones a lo largo del mundo. La gravedad del asunto ha sido de tal entidad que, en el panorama internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el pasado 11 de marzo de 2020, calificó al virus como una pandemia.

Aquello generó, en el plano nacional, que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, donde a su vez se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus COVID-19.

Con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política,¹ otorgándole facultad al Presidente, con la firma de todos sus ministros, para declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

Precisamente fue en atención a lo anterior que el Presidente de la República, el 17 de marzo de 2020 profirió el Decreto Nacional No. 417, declarativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

A su turno, tenemos que el Legislador Estatutario reguló estos escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20,² la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma automática por el contencioso administrativo para evaluar las medidas de carácter general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

¹ Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere:

ARTÍCULO 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. (...)

² **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.

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que en el artículo 136 del CPACA³ se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen las mismas apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.⁴

Con todo lo anterior, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquella herramienta encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

³ **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.

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.
2. repartido el negocio, el magistrado ponente ordenará que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. en el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al ministerio público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. vencido el traslado para rendir concepto por el ministerio público, el magistrado o ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. la sala plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

Administrativo-Ley 1437 de 2011-, y que por demás se sujeta a unos preceptos especiales y específicos.

En lo que respecta al acto administrativo recibido por esta Corporación para realizar el Control Inmediato de Legalidad, se tiene que, una vez verificado el contenido del Decreto No. 020 del 24 de marzo de 2020 proferido por el municipio de Pacho, si bien este se expidió en el interregno temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, aquél no se encuentra dentro de los presupuestos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto no representa un desarrollo de los Decretos legislativos dictados durante el Estados de Excepción.

Se debe precisar que no todos los actos que se expidan con posterioridad al Decreto 417 de 2020 automáticamente serán materia del control que trata el artículo 136 del CPACA pues para que aquello se produzca es necesario apreciar que el acto administrativo sometido a estudio haya nacido a la vida jurídica como un desarrollo o reglamentación de algún Decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En este orden de ideas, aunque se profirió de forma posterior al Decreto 417 de 2020, se advierte que el Decreto 020 del 24 de marzo de 2020 dictado por el Municipio de Pacho, contrario a ser un desarrollo de los Decretos legislativos expedidos con ocasión del Estado de Excepción, es una disposición adoptada con sustento en las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del nuevo coronavirus COVID-19, así como las atribuciones conferidas en los artículos 2º y 3º, de la Política Nacional de Gestión del Riesgo, 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012, 14 y 202 del Código Nacional de Policía, que no requieren de la declaratoria del Estado de Excepción y mucho menos representan un desarrollo de los preceptos dictados al amparo de ese contexto.

A su término si se observa lo Decretado por la disposición acá analizada es factible evidenciar lo siguiente:

**DECRETO 20 DE 2020
(MARZO 24 DE 2020)
“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN MEDIDAS DE ACCIÓN TOMADAS
POR EL DECRETO NACIONAL 457 DE MARZO 23 DEL 2020”**

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO 1. *Adóptese el decreto 457 del 22 de marzo de 2020 expedido por el gobierno nacional, “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 todo el territorio del municipio de pacho Cundinamarca.

ARTÍCULO 2. AISLAMIENTO. *ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de pacho, a partir de las cero (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. (...)*

ARTÍCULO 3. *Restrínjase el horario de los establecimientos de comercio de la siguiente forma (...)*

ARTÍCULO 4. PROHIBICIÓN DE CONSUMOS DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. *se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

ARTÍCULO 5. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. *la violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instituciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción prevista en el artículo 368 del código penal, las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya las contempladas en la ley 1801 de 2016.*

ARTÍCULO 7. *Deróguese toda medida contraria al presente decreto.*

ARTÍCULO 8. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

Con lo visto, es factible advertir que las medidas dispuestas corresponden a las atribuciones propias de 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 a la rama del poder Ejecutivo para declarar el Estado de Excepción y sus desarrollos.

Por ende, como quiera que el acto administrativo que se somete a conocimiento para determinar si es sujeto del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario de control.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad (que es automático e integral) sobre este Decreto 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 medios de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación del procedimiento regulado en el Título III –Medios de Control- de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o

materialmente) con el estado de excepción debe acudir a los controles ordinarios.

Por las razones anteriormente puestas de presente, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

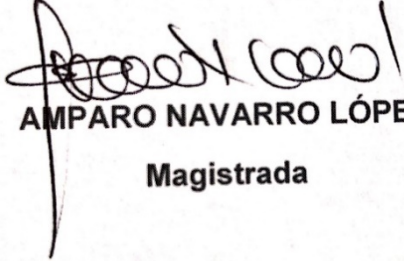
RESUELVE:

1. **NO AVOCAR** conocimiento del Decreto 020 del 24 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca) para efectuar el 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.
2. La presente decisión **no hace tránsito a cosa juzgada**, lo que significa que contra el Decreto 020 del 24 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca), procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.
3. **NOTIFICAR** esta decisión al alcalde del Municipio de Pacho (Cundinamarca), 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 (alcaldia@pacho-cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada al municipio de Pacho <http://www.pacho-cundinamarca.gov.co>.
4. **NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica namartinez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.
5. **COMUNICAR**, por secretaria de la Sección, lo decidido en esta providencia a la Gobernación de Cundinamarca a fin de que sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Gobernación de Cundinamarca. Dicha

comunicación se realizará a la dirección de correo electrónico controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co.

6. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Magistrada