

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

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

EXPEDIENTE	250002315000202002570-00
NATURALEZA DEL ASUNTO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL	DECRETO 221 DE 2020
ENTIDAD	MUNICIPIO DE CHÍA

El Despacho Sustanciador estudiará si es procedente asumir el conocimiento del proceso n.º 2020-2570, en el cual se tramita el control inmediato de legalidad del Decreto 221 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Chía, al proceso tramitado bajo el expediente n.º 2020-2568, y si este acto administrativo es susceptible de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

ANTECEDENTES:

Mediante acta individual de reparto de 13 de agosto de 2020 se asignó al Despacho Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 209 de 31 de mayo de 2020, «POR EL CUAL SE REGLAMENTAN NORMAS PROFERIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL DIRIGIDAS A CONTENER Y MITIGAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE CHÍA».

El Despacho sustanciador por auto de 13 de agosto de 2020 inició el procedimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 209 de 2020, ordenó la fijación del aviso por el término de 10 días, ordenó al alcalde de Chía allegar los antecedentes administrativos y ordenó la notificación al agente del Ministerio Público. A la fecha el presente proceso se encuentra corriendo el término de la fijación del aviso.

Mediante auto de 7 de septiembre de 2020 proferido por la Magistrada María Cristina Quintero Facundo, se ordenó remitir el proceso con radicado n.º 250002315000202002570-00, en el cual se tramita el Decreto 221 de 6 de junio de 2020, expedido por el alcalde de Chía, al Despacho de la Magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

Por auto de 11 de septiembre de 2020, la Magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez ordenó remitir el proceso con radicado n.º 250002315000202002570-00 al Despacho sustanciador. Esta providencia fue remitida al correo institucional del despacho el 14 de septiembre de 2020.

CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, al Despacho le corresponde definir, en primer lugar, si es procedente asumir el conocimiento del proceso de la referencia al tramitado bajo el número de radicado n.º 202002568-00. En segundo lugar, determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 221 de 6 de junio de 2020.

En ese orden, es relevante indicar que la Sala plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sala Virtual del día 30 de marzo de 2020, definió como criterio de reparto para conocer de los controles inmediatos de legalidad que, los decretos sometidos a éste control que modifiquen, adicionen, prorroguen, aclaren e incluso deroguen otros decretos, serían conocidos por el magistrado sustanciador a quien inicialmente se le repartió el decreto primigenio, con el fin de que se profiera una decisión en el mismo sentido y no se adopten decisiones disimiles.

En presente caso, por auto del 13 de agosto, el Despacho Sustanciador inició el proceso de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 209 del 2020, por medio del cual, se adoptó medidas tales como: aislamiento obligatorio en el municipio, pico y cédula, prohibición del consumo de bebida embriagantes en espacios abiertos al público, movilidad de las personas, movilidad de vehículos y motos de uso privado, toque de queda, medidas de sanitarias, términos para la atención de solicitudes, suspensión de términos, servicios de conciliación, atención de comisarias, atención de la inspección de policía.

Por su parte, el Decreto 221 de 2020 modificó el artículo 33 del Decreto 209 de 2020 y el artículo 7 del Decreto 220 de la misma anualidad, en cuanto a la medida de suspensión de términos de las actuaciones administrativas.

En tales condiciones, se advierte que el Decreto 221 de 2020 adoptó la medida de suspensión de términos y modificó el Decreto 209 de 2020, acto administrativo primigenio que fue repartido a este Despacho sustanciador, por lo que es procedente asumir el conocimiento del proceso 2020-2570 en el cual se trámite el

Decreto 221 de 2020, conforme al criterio de reparto fijado por la Sala plena de esta Corporación.

Teniendo en cuenta que el proceso n.º 250002315000202002570-00 fue remitido por el despacho de la Magistrada María Cristina Quintero Facundo, se ordena que por Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se modifique el nombre del magistrado ponente en el proceso 2020-2570 y se realice la compensación del proceso, conforme al artículo 8 del Acuerdo PSAA06-3501 de 2006.

De acuerdo con lo anterior, corresponde al Despacho determinar si cumplen los presupuestos para dar inicio al control inmediato de legalidad respecto del Decreto 221 de 6 de junio de 2020, expedido por el alcalde de Chía.

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 2012, 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 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, asignó la competencia en única instancia a los Tribunales Administrativos para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que sean proferidos por las autoridades departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa, **durante los estados de excepción** 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 Chía expidió el Decreto 221 de 2020, con el fin de adoptar medidas entre otras de orden público y modificó el Decreto 209 de 2020, cuyo sustento jurídico es el artículo 213 y 315 del Constitución Política, el Decreto 749 de 2020 que implementó medidas en materia de orden público; el Decreto 768 de la misma anualidad que adoptó medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

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).

De igual manera, se observa que la medida de suspensión de términos adoptada en el decreto mencionado tuvo como fundamento normativo el Acuerdo PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020 de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

Conforme a lo anterior, para el Despacho sustanciador es claro que el Decreto 221 de 2020, fue expedido teniendo en cuenta el contexto que llevó a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica del Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. No obstante, resulta conveniente precisar que el citado acto administrativo no fue expedido durante el estado excepción, esto es, dentro del periodo comprendido entre el 6 de mayo y 5 de junio de 2020, que fue el lapso por el cual se estableció el estado de emergencia en el territorio nacional.

En ese sentido, para el Despacho Sustanciador el Decreto 221 de 2020 expedido por el alcalde de Chía, no es susceptible del control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 151 (14) 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 6 de junio 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.

En concordancia con lo anterior, para el Despacho Sustanciador el Decreto 221 de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad dispuesto en los artículos 136 y 151 (14) 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.

Así las cosas, el Despacho considera que no es posible iniciar el control inmediato de legalidad del Decreto 221 de 2020, 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.

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.

En tales condiciones, teniendo en cuenta que en el régimen jurídico colombiano las competencias deben estar determinadas directamente por la ley y que este contexto jurídico y fáctico del Decreto 221 de 2020 expedido por el alcalde de Chía, no cumple con los presupuestos para iniciar el proceso de control automático de legalidad, el Despacho no avocará conocimiento en el asunto de la referencia y en consecuencia dispone su archivo.

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

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.

RESUELVE:

1. **ASUMIR** el conocimiento del presente proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Por Secretaría de la Sección Cuarta, háganse las anotaciones correspondientes en el Sistema de Consulta de Procesos - Siglo XXI.

Por Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca modificar el nombre del magistrado ponente en el proceso 2020-2570 y realizar la compensación del proceso, conforme al artículo 8 del Acuerdo PSAA06-3501 de 2006.

2. **NO INICIAR** el control inmediato de legalidad del Decreto 221 de 6 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Chía, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
3. **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.
4. **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 Chía, al correo electrónico notificacionesjudiciales@chia.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.
5. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado

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

⁴ En la sección denominada "Medidas COVID19".