



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

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

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)
EXPEDIENTE:	25000-23-15-000-2020-02784-00
AUTORIDAD QUE REMITE:	ALCALDÍA DE JERUSALÉN (CUNDINAMARCA)
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO 0019 DEL 27 DE MARZO DE 2020

I. ANTECEDENTES

En el presente asunto se observa que, por Secretaría General de esta Corporación fue repartido a este Despacho el conocimiento del Decreto No. 0019 del 27 de marzo de 2020 *“POR EL CUAL SE LLEVA A CABO UN NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA”*, con el fin de que sobre él mismo se realice el Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Sobre el asunto de la referencia, se observa que ingresa al Despacho para proveer sobre su posibilidad de ser abogado, en tal orden, 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 para decidir si el acto administrativo enviado por la autoridad Municipal 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.

La anterior medida de Emergencia Sanitaria, fue prorrogada por el Ministerio de Salud, mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020. Una vez vencido el estado de excepción alusivo en el anterior Decreto, el Gobierno Nacional, profirió un Estado de Excepción

A su turno, tenemos que el Legislador Estatutario reguló los escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20², 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

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.

general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

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

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.

Así mismo es preciso mencionar que, la Sala Plena Extraordinaria virtual de esta Corporación llevada a cabo en fecha del 30 de marzo de 2020, se decidió, que cuando un Decreto, aclaraba y/o modificaba uno anterior, se remitiría la actuación al Despacho que, por reparto le hubiere correspondido el del acto administrativo inicial y/o principal.

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. 0019 del 27 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de Jerusalén Cundinamarca, se observa que este si bien 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 Estado de Excepción.

Se debe precisar que no todos los actos que se expidan con posterioridad o dentro de la temporalidad del 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.

De igual manera es preciso mencionar, que el acto objeto de revisión no tienen como sustento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, donde los mismos se basan para su procedimiento en normatividad sobre medidas sanitarias del sector salud y protección social, con connotación especial en la Resolución No. 0000385 de marzo 12 de 2020, que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020.

En este orden de ideas, aunque se profirió el Decreto dentro de la vigencia del Decreto 417 de 2020, se advierte que el Decreto No. 0019 del 27 de marzo de 2020, dictado por el Alcalde del Municipio de Jerusalén Cundinamarca, 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 propias y necesarias del despacho del señor Alcalde así como de su cargo y no de las condiciones especiales nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del nuevo coronavirus COVID-19, además que no se hace referencia a la declaración de emergencia sanitaria en el país mediante la Resolución No. 0000385 de marzo 12 de 2020; así como tampoco a las atribuciones conferidas en la Constitución Política y legales, es especial las conferidas por el artículo 290 y 315 de la Constitución Nacional, la Ley 1751 de 2015 y el Decreto

780 de 2016⁵, 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 y directo al Decreto 417 de 2020.

A su término si se observa lo Decretado por las disposiciones acá analizadas es factible evidenciar lo siguiente:

DECRETO No. 0019 DEL 27 DE MARZO DE 2020

“POR EL CUAL SE LLEVA A CABO UN NOMBRAMIENTO EN PERIODO DE PRUEBA”

(...)

DECRETA:

*ARTICULO PRIMERO: Nombrar en periodo de prueba dentro de la Carrera Admirativa al señor **VICTOR DARIO SILVA LOPEZ** Identificado con cedula de ciudadanía número 4.134.212 de Guican (Boyacá) para desempeñar el cargo de Profesional Universitario Código 219 Grado 6 de la Planta Globalizada de la Alcaldía de Jerusalén, Cundinamarca, con una asignación salarial de Un millón Ochocientos ochenta y dos mil doscientos trece pesos m/cte. (1.882.213), de acuerdo con la parte considerativa del presente decreto.*

ARTICULO SEGUNDO: El periodo de prueba a que se refiere el artículo anterior tendrá una duración de seis (6) meses a partir de la fecha de posesión, de acuerdo con lo señalado en el artículo 31 de la ley 909 de 2004 a fin de los cuales le será evaluado el desempeño por el jefe inmediato; de ser satisfactoria la calificación será inscrito en el Registro Público de Carrera Administrativa de lo contrario, su nombramiento será declarado insubsistente mediante resolución motivada.

ARTÍCULO TERCERO: Los costos que ocasione el presente nombramiento provisional se encuentran amparados presupuestalmente para la vigencia 2020.

ARTÍCULO CUARTO: La posesión en periodo de prueba deberá realizarse ante el alcalde Municipal, quien deberá comprobar previamente el cumplimiento de los requisitos para el cargo según lo ofertado en la Convocatoria de la CNSC y conforme a lo dispuesto en el Manual Especifico de Funciones y de Competencias Laborales, contenido en el Decreto 019 de 2019, así como exigir el cumplimiento de los requisitos para la posesión.

PARÁGRAFO: Todo servidor público antes de posesionarse deberá diligenciar en el Sistema de Información para la Gestión del Empleo Público -SIGEP, su hoja de Vida y Declaración Juramentada de Bienes y Rentas, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2.2.5.1.9 del Decreto 1083 de 2015, adicionado y modificado por el decreto 648 de 2017

ARTÍCULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

ARTÍCULO SEXTO: Comuníquese al nombrado y entréguese copia del presente acto administrativo.

⁵ Acto administrativo que por demás, debe precisarse, no es un desarrollo ni reglamentación de los Decretos Legislativos dictados con ocasión del Estado de emergencia económica, social y ecológica, por cuanto el mismo nace a la vida jurídica conforme las atribuciones conferidas por los artículos 189, 303 y 315 de la Constitución política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, y no por facultades conferidas en virtud del Estado de excepción.

Con lo visto, es factible advertir que el acto alusión a un nombramiento dentro del periodo de prueba, escenario que no corresponde a los estamentos constitucionales sobre los cuales se deba avocar un Control Inmediato de Legalidad. Por ende, al no estar el acto 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.

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 predicán 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 (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 respecto al acto administrativo: Decreto No. 0019 del 27 de marzo de 2020, Proferido por el señor Alcalde de Jerusalén (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 No. 0019 del 27 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde de Jerusalén (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 de Jerusalén (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 (notificacionesjudiciales@jerusalen-cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá

realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.

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. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Magistrada