

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02262-00
(ACUMULADO 25000-23-15-000-2020-002264-00)
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE
LOS DECRETOS Nos. 167 DEL 25 DE ABRIL
Y 171 DEL 29 DE ABRIL DE 2020
EMITIDOS POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL
DE CHÍA - 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 Chía - Cundinamarca envió copia del Decreto No. 167 del 25 de abril de 2020 *"Por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno de la República, se establecen las disposiciones para el mantenimiento del orden público del Municipio de Chía y se imparten otras disposiciones"*, para su respectivo control inmediato de legalidad, el cual una vez efectuado el respectivo reparto, le correspondió el conocimiento del asunto al Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón.

3) En ese mismo sentido, se tiene que, a través del mismo medio remitido a la Secretaría General de esta Corporación, el mismo ente territorial envió copia del Decreto No. 171 del 29 de abril de 2020 *"por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 168 del 2020 y se dictan otras disposiciones"*, para su respectivo control inmediato de legalidad, el cual, una vez efectuado el respectivo reparto, le correspondió el conocimiento del asunto al Magistrado Alfonso Sarmiento Castro, quien, mediante auto del 9 de junio de 2020, dispuso la remisión del asunto al despacho del Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón, al considerar que el Decreto No. 171 del 29 de abril de 2020 modificó al Decreto 168 de 2020 y este a su vez modificó al Decreto 167 de 2020, por lo que le corresponde el conocimiento del mismo al Magistrado Galeano Garzón a quien le fue repartido este último acto administrativo.

4) Aclarado lo anterior, se tiene que el Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón mediante auto del 11 de junio de 2020, dispuso la remisión de los asuntos anteriores (Decretos 167 y 171 de 2020) al despacho del suscrito Magistrado, como quiera que el Decreto No. 167 del 25 de abril de 2020 derogó al Decreto 158 de 2020, por lo tanto, teniendo en cuenta lo acordado en la Sala Plena Virtual Extraordinaria de esta Corporación de los días 30 y 31 de marzo de 2020, le correspondería el conocimiento de los mismos al Magistrado Oscar

Armando Dimaté Cárdenas, a quien le fue repartido este último acto administrativo derogado.

II. CONSIDERACIONES

a) 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 órdenes 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).

b) 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).

c) 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).

d) 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.

e) Ahora bien, en caso *sub examine*, revisado el Decreto No. 167 del 25 de abril de 2020 "*Por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno de la República, se establecen las disposiciones para el mantenimiento del orden público del Municipio de Chía y se imparten otras disposiciones*", emitido por el Alcalde Municipal de Chía - Cundinamarca, se observa que los fundamentos de este, fueron, los artículos 2º, 24, 44, 45, 46, 49, 95, numeral 4º del artículo 189 y 315 de la Constitución Política, artículo 10 de la Ley 1098 de 2006, sentencia C-366 de 1996, artículos 1º y 3º de la Ley 1523 de 2012, artículos 5º, 6º, 198, 199, 201, 202 y 205 de la Ley 1801 de 2016, Ley 1751 de 2015, Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y Protección Social, Resolución 464 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio de la Salud y Protección Social, Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, Decreto 417 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, Decreto 460 de 22 de marzo de 2020, Decreto 491 de 2020, Decretos Municipales 140, 142, 143, 144, 145, 146 y 151 de 2020 y Decreto 593 de 2020.

Así mismo, se tiene que el Decreto 171 de 2020 "*por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 168 del 2020 y se dictan otras disposiciones*", fue emitido con sustento en los siguientes fundamentos jurídicos, a saber, artículos 2º y 315 de la Constitución Política, Decreto 593 de 2000, Resolución 03525 de 25 de abril de 2020 de la Superintendencia de Notariado y Registro, artículo 3º del Decreto Municipal 168 de 2020 y el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011.

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 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.

Así las cosas, se evidencia que, el primer acto materia de discusión, esto es, el Decreto 167 de 2020, el cual fue modificado por actos posteriores, si bien se consideró por parte de la Alcaldía Municipal de Chía - Cundinamarca que fue proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica y Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional"*², y algunos de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en torno a esa declaratoria, estos son, los Decretos 460 y 491 de 2020, para la fecha de expedición del acto materia de discusión, es decir, el 25 de abril de 2020, el Decreto 417 de 2020 no surtía efecto jurídico alguno, toda vez que, su vigencia fue solo hasta el 15 de abril del año en curso.

f) Por lo anterior, no resulta procedente, en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 167 del 25 de abril de 2020 *"Por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno de la República, se establecen las disposiciones para el mantenimiento del orden público del Municipio de Chía y se imparten otras disposiciones"*, ni el Decreto 171 de 29 de abril de 2020 *"por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 168 del 2020 y se dictan otras disposiciones"* expedidos por el Alcalde Municipal de Chía - Cundinamarca, por no cumplir con los requisitos mínimos necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, al no haber sido expedidos dichos decretos 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, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

g) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad de los decretos municipales antes

² <http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/covid.htmlf>.

mencionados 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 precedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

h) 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 el conocimiento de los Decretos Nos. 167 del 25 de abril de 2020 *"Por el cual se reglamentan las instrucciones que en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 ha dado el Gobierno de la República, se establecen las disposiciones para el mantenimiento del orden público del Municipio de Chía y se imparten otras disposiciones"*, y 171 del 29 de abril de 2020 *"por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 168 del 2020 y se dictan otras disposiciones"* expedidos por el Alcalde Municipal de Chía - 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.

3°) Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación comuníquese esta decisión al Gobernador de 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



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado