

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-15-000-20200259100
**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO No. 088 DEL 14 DE AGOSTO DEL
2020 EMITIDO POR LA ALCALDÍA
MUNICIPAL DE SESQUILÉ -
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, 11518, 11519, 11521, 11526, 11527 11528 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 el 14 de agosto del 2020, la Alcaldía Municipal de Sesquilé - Cundinamarca envió copia del Decreto No. 088 del 14 de agosto de 2020 "Por el cual se modifica el Decreto 083 de 2020", para su respectivo control inmediato de legalidad.

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al Despacho de la Magistrada Ponente Amparo Oviedo Pinto, quien, mediante auto del 21 de agosto del presente año, dispuso la remisión del asunto al despacho del suscrito Magistrado, a fin de que se realizara un control integral con el proceso primigenio, esto es, con el correspondiente al control inmediato de legalidad del Decreto 083 de 2020 que había correspondido por reparto a este Despacho, por lo que, para el efecto, el suscrito es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

II. CONSIDERACIONES.

1) 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 ordenes 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).

2) 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).*

3) 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).***

4) 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.

5) Sea del caso señalar que, la Alcaldía Municipal de Sesquilé-Cundinamarca envió copia del Decreto No. 083 de 14 de agosto de 2020 "Por el cual se establecen transitoriamente medidas de orden público y se adoptan medidas de carácter preventivo para la contención de la pandemia (COVID 19) en el municipio de Sesquilé-Cundinamarca", para su respectivo control inmediato de legalidad, y una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, y, para el efecto, el encargado de sustanciar ese asunto, por lo que, mediante providencia del 18 de agosto de 2020, proferida dentro del expediente No. 25000-23-15-000-202000-2581-00, se decidió no avocar conocimiento de esa norma, al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, al no haber sido expedido el mismo con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno al estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

6) Ahora bien, en el presente caso, una vez revisado el Decreto No. 088 del 14 de agosto de 2020 "Por el cual se modifica el Decreto 083 de 2020", emitido por el Alcalde Municipal de Sesquilé- Cundinamarca, se observa que el mismo fue expedido con fundamento en los artículos 2º y 209 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, y en los siguientes

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 Barcenas.

Decretos: **457 del 2 de marzo de 2020** "Por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19 y el mantenimiento del orden público"; **491 del 28 de marzo del 2020** "Por medio del cual el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la presentación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; el **531 del 8 de abril del 2020** "Por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19 y el mantenimiento del orden público" **536 del 13 de abril de 2020** "Por medio del cual se modificó el Decreto 531 del 8 de abril de 2020", **539 del 13 de abril de 2020** "Por medio del cual se determinó la adopción de medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID- 19, en el marco del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"; **593 del 24 de abril de 2020** "Por medio del cual se derogaron los Decretos 531 del 8 de abril de 2020 y 536 del 11 de abril de la misma anualidad y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID - 19"; **636 del 6 de mayo del 2020** " Por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y se derogó el Decreto 593 del 24 de abril de 2020"; **637 del 6 de mayo de 2020** "Por medio del cual el Presidente de la Republica en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia", Decreto 676 del 19 de mayo de 2020 "Por medio de la cual se incorporó una enfermedad directa a la tabla de las enfermedades laborales y se dictaron otras disposiciones"; **676 de 19 de mayo de 2020** "Por el cual se incorpora una enfermedad directa a la tabla de enfermedades

laborales y se dictan otras disposiciones”; **689 del 19 de mayo de 2020** “Por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID -19”; **749 del 28 de mayo de 2020** “Por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID -19 y el mantenimiento del orden público. La vigencia del mismo, rige a partir de las cero horas (00:00 am) del día primero (1) de junio de 2020”, **844 del 26 de mayo de 2020** “Por medio del cual el Ministro de Salud, prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus que causa la Covid -19 hasta el 31 de agosto del 2020, y modifica las Resoluciones 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 del 2020 y se dictan otras disposiciones”,**768 del 30 de mayo de 2020** “Por medio del cual el Ministerio de Transporte adopto medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura en el marco de la emergencia sanitaria generada por el Covid -19”; **847 del 14 de junio de 2020** “Por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID -19, y el mantenimiento del orden público”, **878 del 25 de junio de 2020** “Por medio del cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID -19, y el mantenimiento del orden público, modificando el Decreto 847 del 14 de junio de 2020”; **990 del 9 de julio de 2020** “Por medio del cual se derogó los Decretos 749,847 y 878 y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID -19, y el mantenimiento del orden público”; **1076 del 28 de julio de 2020** Por medio del cual se derogó el decreto 990 del 9 de julio de 2020 y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID -19, y el mantenimiento del orden público”. Así como en las **Resoluciones 666, 677 y 679** del 24 de abril del 2020 y la **Circular No. 020 del 27 de mayo de 2020** “Por medio de la cual se solicitó a las autoridades locales y empresas transportadoras atender las directrices planteadas en relación a la reactivación del transporte público de pasajeros en el marco de la pandemia COVID -19”.

Adicionalmente, resulta del caso señalar que, si bien el Decreto No. 088 del 14 de agosto, objeto de estudio, tiene como sustento el Decreto **637 del 6 de mayo de 2020** "*Por medio del cual el Presidente de la Republica en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia*", no hace mención a ninguna otra norma o decreto que lo desarrolle, solo se limita a señalar resoluciones y circulares por medio de las cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Medidas que son completamente diferentes al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el presidente de la República mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020.

Por ende, el hecho de que se haya invocado dicho decreto no permite inferir que el acto que nos ocupa se haya expedido por la autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante el Estado de Excepción y/o como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante éste.

7) Por lo anterior, no resulta procedente, en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 088 del 14 de agosto de 2020 "*Por el cual se modifica el Decreto 083 de 2020*", emitido por la Alcaldía Municipal de Sesquilé - Cundinamarca, por no cumplir este con los requisitos mínimos necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, al no haber sido expedido dicho decreto con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a 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.

8) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal antes mencionado 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 procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

9) 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:

1°) No Avocar conocimiento del Decreto No. 088 del 14 de agosto de 2020 "*Por el cual se modifica el Decreto 083 de 2020*", emitido por la Alcaldía Municipal de Sesquilé-Cundinamarca, por 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 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 Alcalde Municipal de Sesquilé – 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