



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

AUTO INTERLOCUTORIO 2020-06-162 CIL

Bogotá, D.C., Veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDE DE PANDI
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020- 02325-00
OBJETO DE CONTROL:	Decreto municipal 046 de 2020
TEMA:	Decreto “ <i>por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Pandi, Cundinamarca en aplicación del decreto 749 de 06 de mayo de 2020</i> ”

Magistrado ponente: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial precedente, procede el Tribunal en Sala Unitaria a pronunciarse previos los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Posteriormente hace una segunda declaratoria a través del Decreto Nacional No. 637 del 6 de mayo de 2020 acudiendo también al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

El señor alcalde del municipio de Pandi ha remitido a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto N°046 del 29 de mayo de 2020 *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Pandi, Cundinamarca en aplicación del decreto 749 de 06 de mayo de 2020”*, para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 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.

II. CONSIDERACIONES:

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, al prever el control inmediato de legalidad, estableció que:

“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.

Así mismo, que 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”.

Por su parte, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 *“ley estatutaria de los Estados de Excepción”*, precisando en su artículo 20 que *“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.”* En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

¹ 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.

En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, cabe resaltar que el **control inmediato de legalidad**, que es un **mecanismo especial previsto por el legislador estatutario**, con una **finalidad propia**: “*impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción*”, que opera exclusivamente, frente a actos administrativos de contenido general expedidos en desarrollo de Decretos Legislativos, proferidos durante un estado de excepción, razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente**, está llamado a **verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad para no desnaturalizar la razón de ser del control inmediato de legalidad o desconocer los medios de control propios para cuestionar los actos administrativos, que no fueron proferidos en desarrollo de un estado de excepción², procurar la realización de los principios de economía y celeridad procesal y evitar un desgaste innecesario de la jurisdicción, sometiendo a estudio actos administrativos sobre los cuales no tendría competencia la Sala Plena al tenor del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

En efecto, según lo dispuesto en los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, conocer del control inmediato de legalidad de los actos que reúnan estas cuatro condiciones: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos*, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (dado que las nacionales o regionales le corresponden al Consejo de Estado).

Teniendo en cuenta el anterior *test de procedencia*, la Sala Unitaria analizará si el acto administrativo remitido, reúne los parámetros señalados para que la Sala Plena pueda pronunciarse de fondo sobre la legalidad de sus disposiciones, o si, al contrario, ante la falta de uno o varios de ellos, debe no asumirse su conocimiento.

Así las cosas, al verificar el contenido del Decreto municipal 046 del 29 de mayo de 2020, se puede constatar que se trata en efecto, de un *acto administrativo de carácter general* en tanto contiene órdenes (artículos 1, 3, 4, 6 y 7) para la colectividad, con efectos *erga omnes* (*Requisito 1*) al adoptar como medida sanitaria el (i) aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Pandi desde el día 01 de junio hasta el 01 de julio del 2020; (ii) teletrabajo y trabajo en casa de los empleados y contratistas de la Alcaldía; (iii)

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, auto de 23 de abril de 2020, MP. Juan Carlos Garzón, expediente 25000-23-15-000-2020-0981-00.

la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; y (iv) toque de queda entre las 8 p.m y las 5 a.m de domingo a domingo, desde la fecha y hasta que se restablezcan las condiciones de salud que dieron origen a la medida de aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, así como sus excepciones para los miembros de la Fuerza Pública, personal de salud, seguridad, organismos de socorro, entre otros, y las consecuencias de su incumplimiento (*función administrativa, requisito 2*).

Respecto de los requisitos subsiguientes, encuentra la Sala Unitaria que el mismo si bien fue proferido con fundamento en sus considerandos en la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica (EEESE) en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, mediante la expedición del Decreto 637 del 06 de mayo del 2020, emanado por el Presidente de la República y con fundamento en otros decretos expedidos por el Gobierno Nacional (Decretos 418,420, 457, 531,536,593,636 y 749 de 2020 para el mantenimiento del orden público, como los decretos legislativos 491, que autoriza sesiones virtuales de las corporaciones públicas) lo cierto es que no *desarrolla decretos legislativos* en tanto, reproduce la medida de aislamiento preventivo obligatorio y sus excepciones contenidas en el Decreto 749 de 2020, pero no desarrolla la sesión virtual del concejo municipal sino que precisamente por la petición de los concejales, les incluye dentro de las actividades exceptuadas del aislamiento preventivo aunque con medidas de bioseguridad, es decir, no se acude a las medidas legislativas extraordinarias y su realización en el ámbito local, sino justamente dentro del marco de las medidas de policía para preservar la salud pública.

En efecto, se advierte que este Decreto municipal se sustenta en las facultades de policía para lograr el efectivo aislamiento obligatorio, se estableció que es procedente adoptar medidas policivas adicionales para preservar la salud y la vida, evitar el contacto, la propagación del coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público en el municipio, ello con base en las atribuciones contenidas en los artículos 2, 24, 49, numeral 4 del artículo 189, 296 y 315 de la Constitución Política y la Ley 1801 del 29 de junio de 2016 (*Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*), en sus artículos 5, 6, 198, 199, 205, de hecho invoca el poder extraordinario de policía establecido en el artículo 202, tales como la restricción de movilidad con el toque de queda, la prohibición de aglomeraciones en eventos públicos o privados, gimnasios, cines, locales comerciales, entre otros, dentro del municipio de Pandi, con sus casos exceptivos para la Fuerza Pública, los organismos de seguridad del Estado y socorro y otras 41 excepciones más incluidos los concejales en el sentido que pueden desplazarse para sesionar en el *plenum* por las limitaciones de equipos e internet para sesionar virtualmente), por lo que se concluye que el mencionado acto fue expedido en ejercicio de las funciones asignadas *ordinariamente* como autoridad de policía administrativa (función de policía) en su territorio para mantener y preservar el orden público (pero subordinado en esta materia al Presidente), en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad (salud pública), tranquilidad, movilidad, ambiental³ que no se basan o desarrollan los decretos de

³ Artículo 6 de la Ley 1801 de 2016. La Corte Constitucional, en sentencia C-128 de 2018 lo definió como el "Conjunto condiciones seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de

carácter legislativo que el gobierno nacional haya expedido con base en la declaratoria del *estado de excepción* de que trata en este caso el artículo 215 Superior.

En este sentido, resulta pertinente distinguir entre los decretos que se expiden en el marco de las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público, y los que se profieren con fundamento en los *decretos legislativos* por medio de los cuales el Gobierno Nacional ejerce potestades transitorias y excepcionales de carácter legislativo para expedir sin el parlamento, *motu proprio* regulaciones con fuerza material de ley para atender las especiales, sobrevinientes y difíciles circunstancias que hicieron necesaria la declaratoria de un Estado de Excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, en tanto el control inmediato de legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en *desarrollo de los decretos legislativos* que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, dado que para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias (de policía administrativa) y sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos y en desarrollo de los mismos, se expidan decretos territoriales de carácter general dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto local remitido por la autoridad municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136, 185 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias, ordinarias como *policía administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público (función de policía) y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el *estado de excepción* y sus desarrollos.

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 (nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del

los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia derechos constitucionales, amparo del principio de dignidad humana”.

artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del Decreto municipal N° 046 del 29 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Pandi, 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.

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto N° 046 del 29 de mayo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Pandi, Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

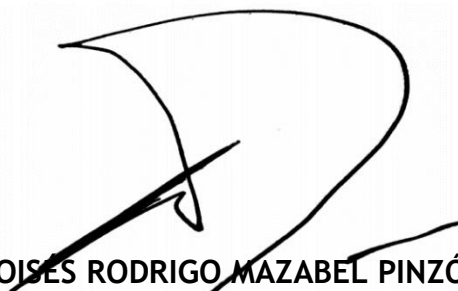
TERCERO: NOTIFICAR esta decisión al alcalde del municipio de Pandi, Cundinamarca, a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal, quien a su vez **deberá** realizar una **publicación** informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada al municipio de Pandi <http://www.pandi-cundinamarca.gov.co/>

CUARTO: 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 egonzalez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho sustanciador.

QUINTO: COMUNICAR la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/>.

SEXTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado