

República de Colombia



Rama Judicial
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Bogotá, D. C., quince (15) de julio de dos mil veinte (2020)

Acto objeto de control:	Decreto 046 de 26 de abril de 2020 Decreto 049 de 8 de mayo de 2020 Decreto 050 de 10 de mayo de 2020
Autoridad administrativa:	Alcalde Municipal de Fosca
Medio de Control:	Control Inmediato de Legalidad
Asunto:	Avoca conocimiento y acumula
Radicación nro.:	250002315000-2020-01457-00 250002315000-2020-01628-00 250002315000-2020-01742-00

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

A U T O

Procede el Despacho a analizar la competencia para adelantar el procedimiento de control de legalidad de los **Decretos 046,049 y 050 de 26 de abril y 8 y 10 de mayo de 2020** expedidos por el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA** (Cundinamarca) en el marco de la calamidad pública por causa del Coronavirus (Covid-19).

I. ANTECEDENTES:

El señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca), remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el Decreto 046 de 26 de abril de 2020 "*POR LA QUE SE ADOPTA PARA EL MUNICIPIO DE FOSCA CUNDINAMARCA LAS MEDIDAS DISPUESTAS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN EL DECRETO 593 DEL 24/04/2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID -19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"* con la finalidad de someterlo al control inmediato de legalidad correspondiente.

Mediante auto de 19 de mayo de 2020, el magistrado **FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA** remitió con destino a este Despacho las diligencias correspondientes al Decreto 050 de 10 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca), invocando que tal acto administrativo en su artículo trigésimo cuarto, derogó expresamente el Decreto Municipal 046 de 26 de abril de 2020". En esas circunstancias, y en consideración a que el acto principal, esto es el Decreto 046 cuyo conocimiento para control de legalidad por reparto correspondió al despacho de la suscrita magistrada, se avocó y acumuló el trámite de los controles de legalidad de los Decretos 046 y 059 de 2020 conforme a lo dispuesto en el Auto de 28 de mayo de 2020.

Mediante auto de 15 de mayo de 2020, el magistrado **ALFONSO SARMIENTO CASTRO** remitió con destino a este Despacho las diligencias correspondientes al Decreto 049 de 8 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca), invocando que tal acto administrativo, adicionó y complementó el Decreto Municipal 046 de 26 de abril de 2020". En esas circunstancias, y en consideración a que el acto principal, esto es el Decreto 046 cuyo

conocimiento para control de legalidad por reparto correspondió al despacho de la suscrita magistrada, procedente es la acumulación al trámite de control de ambos actos.

Al respecto, en Sesiones Extraordinarias de Sala Plena Virtual de esta Corporación Judicial en el sentido de que cuando un decreto aclaraba y/o modificaba otro anterior, el despacho del magistrado al que le hubiere correspondido por reparto el acto inicial o principal es el competente para resolver el control inmediato de legalidad de ambas actuaciones.

Bajo esas premisas, y habida cuenta de que en el *sub júdice* se cumplen los presupuestos para adelantar el control inmediato de legalidad de los mencionados actos administrativos bajo un único procedimiento, se dispondrá por parte de este Despacho acumular al presente expediente las diligencias relativas al control inmediato de legalidad de los Decretos 046, 049 y 050 de 2020, respectivamente.

Debe precisarse que el artículo 215 de la Constitución Política faculta al Presidente de la República para declarar el estado de excepción de emergencia siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

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.

(...)

Nótese que cuando se produzcan hechos que perturben o amenacen de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública resulta procedente la declaratoria de la emergencia ya sea económica, ecológica o social. Sin

embargo, los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción deberán tener un control inmediato de legalidad ejercido por la autoridad contenciosa administrativa en el lugar de expedición de dichas actuaciones, así lo ha regulado el Congreso de la República en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “*Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia*” el cual prevé lo siguiente:

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.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 “CPACA”, solamente que adicionó la facultad del juez administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

De esa manera, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan.

Fue así que, con base en las facultades otorgadas por la Constitución el

señor Presidente de la República profirió el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario invocando como fundamento que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo Coronavirus (COVID – 19) y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país , lo que ampliamente justifica que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos de la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, lo que torna urgente contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la situación de pandemia, conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

A la vez, del Presidente de la República mediante el **Decreto 418 de 18 de marzo de 2020** establece que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 estará en su cabeza.

Coetáneamente, el Presidente de la República expide el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** en el cual establece instrucciones que deben ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, al decretar medidas sobre el particular.

Posteriormente, el señor Presidente de la República dicta el **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020** “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud*

de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, por lo que (i) ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020 y (ii) ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia durante el tiempo de aislamiento en el mismo dispuesto.

Así también, mediante el **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y el mantenimiento del orden público y ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del 13 de abril de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Por su parte, mediante **Decreto 593 de 24 de abril 2020**, el Presidente de la República imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y ordenó la ampliación del aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Correlativamente, el ALCALDE MUNICIPAL DE FOSCA en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas por los artículos 314 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1551 de 2012, al igual a los artículos 1 y 12 de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 198, 202, 204, 205 de la Ley 1801 de 2016, expidió en un primer término el Decreto 046 de 26 de abril de 2020 "*Por la que se adopta para el municipio de Fosca*

Cundinamarca las medidas dispuestas por el gobierno nacional en el decreto 593 del 24/04/2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid -19 y el mantenimiento del orden público”, el Decreto 050 de 10 de mayo de 2020 que lo derogó en su totalidad, "Por la que se adopta para el municipio de Fosca Cundinamarca las medidas dispuestas por el gobierno nacional en el decreto N 636 del 06/05/2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19 y el mantenimiento de orden público” y el Decreto 049 de 8 de mayo de 2020, cuyos objetos se contraen en adoptar las medidas dispuestas por el Gobierno Nacional en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, así como, las adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones nro. 000666 y 000675 de 24 de abril de 2020, por medio de las cuales se adoptaron el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus.

A su turno, la Secretaría General de esta corporación realizó el reparto del mencionado asunto correspondiendo adelantar su trámite al despacho de la suscrita magistrada.

Así las cosas, corresponde al Despacho pronunciarse sobre el asunto de la referencia, previos las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA¹, respecto del control inmediato de legalidad preceptúa:

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.

Se recaba, mediante el Decreto 417 de 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 invocando como fundamento que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo Coronavirus (COVID – 19) y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país, lo que ampliamente justifica que la situación a la que la población colombiana está expuesta actualmente es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos de la economía y

¹ El mentado artículo 136 del CPACA reproduce íntegramente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia”, solamente que adicionó la facultad del juez contencioso administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional, lo que torna urgente contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la situación de pandemia, conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Con posterioridad, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir del 13 de abril de 2020, hasta el día 27 de abril de 2020.

Seguidamente, mediante el Decreto 593 de 24 de abril 2020, el señor Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 y ordenó la ampliación del aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del 27 de abril de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

Fue mediante el Decreto 636 de 6 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 el mantenimiento del orden público”* y se ordenó el artículo 1 de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de todas las personas habitantes de República de Colombia a partir de las cero horas (0:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero (0:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

Examinado el texto del acto administrativo expedido por parte del Alcalde del Municipio de Fosca (Cundinamarca), se constata que tanto el Decreto 049 de 8 de mayo de 2020 como el Decreto 046 de 26 de abril de 2020 constituyen actos administrativos de carácter general, que tiene su fundamento en los Decretos 593 y 636 del 24 de abril y 6 de mayo anterior

por medio de los cuales se extendió el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional en un primer término hasta el 11 de mayo y seguido hasta el 25 de mayo de 2020.

Como puede verse lo anterior condujo al señor alcalde de la entidad territorial a declarar y aplicar o ejecutar dentro del municipio las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos 593 y 636 de aislamiento preventivo obligatorio con el fin de contener y mitigar los riesgos asociados a la emergencia excepcional sanitaria por CORONAVIRUS, en aras de la protección de la salud y de la vida de los habitantes en su territorio local. Con esta misma finalidad se adoptaron las medidas señaladas por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones Número 000666 y 000675 del 24/04/2020 como lo es el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus y en particular para la Industria Manufacturera.

De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y en desarrollo de los decretos legislativos.

Concordantemente con las anteriores disposiciones, el artículo 185 del CPACA prescribe el trámite de control de legalidad sobre los referidos actos administrativos expedidos durante los estados de excepción.

En ese orden, con el fin de adelantar el mencionado control inmediato de legalidad sobre el Decreto 049 de 8 de mayo de 2020, *en aplicación de los*

numerales 2 y 5 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se ordenarán las notificaciones y publicaciones de rigor de esta providencia mediante aviso fijado en Secretaría de la Sección Cuarta, según los lineamientos dados por la Sala Plena de este tribunal a través de la Circular C-008 del 31 de marzo de 2020.

Así mismo, con fundamento en lo establecido en el nro. 3 del artículo 185 del CPACA se invitará a las Facultades de Derecho, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas y Ciencia Política de las universidades: Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes y del Rosario; a las organizaciones no gubernamentales que promueven derechos humanos y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso, para que si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad del Decreto 046 de 26 de abril de 2020, decreto 049 de 8 de mayo de 2020 y el Decreto 050 de 10 de mayo de 2020 que lo derogó, expedidos todos ellos por el Alcalde del Municipio de FOSCA (Cundinamarca).

En razón de lo expuesto, la suscrita magistrada sustanciadora del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN “B”, EN SALA UNITARIA,**

R E S U E L V E

PRIMERO. – **ACUMÚLANSE** al presente trámite las diligencias relativas al control inmediato de legalidad de los **Decretos 046 de 26 de abril de 2020, 049 de 8 de mayo de 2020 y 050 de 10 de mayo de 2020,** proferidos por el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA**

Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - AVOCÁSE el conocimiento en única instancia del control inmediato de legalidad de los **Decretos 046 de 26 de abril de 2020, 049 de 8 de mayo de 2020 y 050 de 10 de mayo de 2020, proferidos** por el **ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA** (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. - NOTIFÍQUESE la presente decisión a través del correo electrónico por el medio más expedito al **ALCALDE MUNICIPAL DE FOSCA** (Cundinamarca) y al **GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA**, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

CUARTO. – NOTIFÍQUESE al señor Agente del Ministerio Público-Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia de la presente providencia y de los **Decretos 046 de 26 de abril de 2020, 049 de 8 de mayo de 2020 y 050 de 10 de mayo de 2020,**

QUINTO. -Por Secretaría de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **ORDÉNESE** que la presente decisión sea comunicada, en la sección “*Medidas COVID19*” de la página web de la Rama Judicial.

SEXTO. - TÉNGASE como prueba la copia digitalizada de los **Decretos 046 de 26 de abril de 2020, 049 de 8 de mayo de 2020 y 050 de 10 de mayo de 2020.**

SÉPTIMO. – INFÓRMESE al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca) que en caso de contar con pruebas adicionales a las anteriormente decretadas, deberá aportarlas al presente proceso en cumplimiento de la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos del referido Decreto, so pena de la imposición de las sanciones legales a que haya lugar.

OCTAVO.- ORDÉNASE al señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca), o a quien él delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad territorial, **PROCEDA A PUBLICAR ESTE PROVEIDO** con el fin de que todos los CIUDADANOS INTERESADOS tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial.

NOVENO.- ORDÉNASE al señor Secretario de la Sección Cuarta **FÍJAR** un aviso sobre la existencia del presente proceso por diez (10) días, a través de la plataforma electrónica de la página: www.ramajudicial.gov.co según los lineamientos previstos por Sala Plena de esta corporación. Durante este término cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la legalidad de los **Decretos 046 de 26 de abril de 2020, 049 de 8 de mayo de 2020 y 050 de 10 de mayo de 2020**, proferidos por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca), conforme con lo establecido en los artículos 185 y 186 del CPACA.

DÉCIMO.- INVÍTASE a las Facultades de Derecho, Ciencias Económicas, Ciencias Humanas y Ciencia Política de las universidades: Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes y del Rosario; a las organizaciones no gubernamentales que promueven derechos humanos y a expertos en las

materias relacionadas con el tema del proceso, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad de los **Decretos 046 de 26 de abril de 2020, 049 de 8 de mayo de 2020 y 050 de 10 de mayo de 2020**, expedidos por el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE FOSCA (Cundinamarca), dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación que por Secretaría se libre para esos efectos.

DÉCIMO PRIMERO.- Expirado el término anterior, **PÁSESE** el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, de conformidad con lo señalado en el artículo 185 del CPACA.

DÉCIMO SEGUNDO.- **INFÓRMESE** a los ciudadanos y demás intervinientes del proceso que las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, se deberán remitir a través de los correos electrónicos: los correos electrónicos: **(i)** Despacho sustanciador: s04des06tadmincdm@notificacionesrj.gov.co, **(ii)** Secretaria Sección Cuarta: scs04sb04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente