



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

RADICACIÓN NO:	25000-23-15-000-2021-00107-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ART. 136 CPACA
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDE MUNICIPAL DE EL COLEGIO
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No. 022 DEL 22 DE ENERO DE 2021
ASUNTO:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Previa constancia secretarial, procede el Despacho a estudiar si es procedente avocar conocimiento del presente asunto, con fundamento en los siguientes,

ANTECEDENTES

El señor alcalde del municipio de El Colegio expidió el decreto No. 018 del 19 de enero de 2021, "Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19 de manera transitoria y el mantenimiento del orden público y se dictan otras disposiciones en el municipio de El Colegio - Cundinamarca", el cual fue remitido para el trámite de control inmediato de legalidad, correspondiendo por reparto de Sala Plena de esta Corporación al Magistrado Ponente.

Mediante auto del 28 de enero de 2021 el Magistrado Ponente resolvió "**NO AVOCAR** conocimiento del Decreto 018 del 19 de enero de 2021 proferido por el alcalde municipal de El Colegio – Cundinamarca", al considerar que el señalado acto administrativo no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 136 del CPACA.

El auto de la referencia se notificó al día siguiente.

El 2 de febrero de 2021, el Magistrado Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel ordenó la remisión del expediente 25000-23-15-00-2021-00107-00, por el cual se dispuso el control inmediato de legalidad del Decreto No. 22 del 22 de enero de 2021, en atención a que mediante ese acto administrativo se modificó y prorrogó el Decreto No. 18 de 2021 el cual fue repartido a este Despacho.

CONSIDERACIONES

Situación excepcional. El mundo despertó un día conmocionado porque había amanecido nublado de un virus que anunciaba la invasión de la tierra, y todo adquirió un nuevo sentido, comprendimos que la tierra es nuestra casa común y que la globalización que hasta ahora era para lo económico, debía pasar a ser para los Derechos fundados en la solidaridad, la dignidad humana, el cuidado mutuo, en la ciencia y la economía al servicio de la vida, en la ecología y los bienes básicos y en la fortaleza de las instituciones estatales, los deberes y la corresponsabilidad, así, en una Constitución Global.

Los tiempos que recorre el mundo y nuestra patria son excepcionales, el SARS-CoV-2 causante de lo que se conoce como la enfermedad del COVID-19 o popularmente "coronavirus", nos llevó a que se rompiera la normalidad tanto de la vida cotidiana como del funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Así la Organización Mundial de la Salud- OMS- el pasado 11 de marzo de 2020 calificó este brote del COVID-19 como pandemia y el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, asimismo, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades pública y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Declaratoria de estado de excepción. Ante esta situación del COVID19, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgada por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia, que es el instrumento normativo para enfrentar circunstancias distintas a la 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.

Del control judicial de las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades administrativas en el marco de los estados de excepción. Como nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el reconocimiento y garantía de los derechos (Arts. 1, 2, 85 y 86 CP); que todas las autoridades de la República están instauradas para proteger, garantizar y promover la realización efectiva de los mismos (Art. 2 CP); que, todas ellas actúan en búsqueda del bien común y el bienestar general y deben colaborar armónicamente para alcanzar los fines propuestos en la Constitución Política (Art. 113 y 209 CP); por tanto, el balance para estos momentos excepcionales es un sistema de controles políticos y jurídicos efectivos y oportunos para permitir que las instituciones y sus autoridades actúen, pero al mismo tiempo que lo hagan bajo los estrictos y específicos límites que la misma Constitución y la Ley les otorga.

Ahora bien, uno de los elementos esencial del Estado Social de Derecho es la división de poderes que, si bien, pueden verse flexibilizados en los estados de excepción, nunca pueden ser anulados. Por esta razón, al adquirir mayores poderes el presidente de la República, dentro del marco de los estados de excepción, al mismo tiempo, las personas se ven protegidos en sus derechos a través de los diferentes controles dispuestos por la misma Constitución, para que los mismos sean preservados dentro del nuevo marco jurídico. Por ello, sostiene la Corte Constitucional que "la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado".

Para el caso de los actos administrativos que son expedidos por las autoridades distritales, regionales y locales, dentro del marco del estado de excepción adoptado por el Presidente de la República, es la jurisdicción contencioso administrativa la que actúa como Juez natural de la legalidad de dichos actos de la administración (Arts. 236, 237 y 238 de la Carta Política), y debe asumir su examen, ya porque le sean remitidos por la misma autoridad que expidió el acto, o porque los asuma directamente, mediante el control inmediato de legalidad. Luego es el juez de lo contencioso administrativo quien adquiere jurisdicción y competencia de manera exclusiva y excluyente.

Del control inmediato de legalidad. Características y requisitos. En consonancia con lo anterior, el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen claramente 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 dicha Ley. Asimismo, 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.

De allí que para efectos de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad, se deben tener en cuenta como condición necesaria y previa, **i)** que el **Presidente de la República haya declarado uno de los estados de excepción** de los consagrados en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política; luego que se cumplan los siguientes **requisitos formales: ii)** que la autoridad distrital, departamental o municipal adopte **medidas de carácter general**, mediante actos administrativos; **iii)** que éstos **sean** dictadas en **ejercicio de la función administrativa**, y **iv)** como **desarrollo de los decretos legislativos** durante los **estados de excepción**. Esto último supone, claro

está, que sólo serán estudiados los actos generales proferidos con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, pues sólo a partir de ese momento se habilita la competencia de las demás autoridades administrativas para adoptar este tipo de decisiones. Por último, en el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **v)** debe verificarse que dichas medidas emanan de las **entidades territoriales** con jurisdicción en Cundinamarca.

Finalmente, debe advertirse que el control inmediato de legalidad se surte a través del procedimiento especial consagrado en el artículo 185 de la misma Ley 1437 de 2011 que, por su naturaleza, implica la prevalencia del principio de publicidad, en procura de la participación de los ciudadanos, organizaciones, comunidades, etc., que se encuentren interesados en defender u oponerse a la legalidad de las medidas adoptadas dentro de este paradigma de la excepcionalidad.

CASO EN CONCRETO

En sesión del primero (1º) de abril de 2020, la Sala Plena de esta Corporación determinó que los actos administrativos modificatorios, aclaratorios o cualquiera que afecte uno anterior de orden general que haya sido adoptado por la misma autoridad Distrital, Departamental o Local, debían remitirse al proceso donde se conociera el inicial para que se efectuara su acumulación y se emitirá pronunciamiento sobre la legalidad de ambos actos sometidos a control.

Teniendo en cuenta que este Despacho emitió decisión mediante la cual resolvió **NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 18 de 2020, expedido por el alcalde municipal de El Colegio, con anterioridad a la remisión realizada por el Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel, no existe proceso judicial al cual acumular el expediente 25000-23-15-00-2021-00107-00 para efectos de emitir pronunciamiento sobre la admisión del mismo.

Sin embargo, en decisión del pasado 30 de junio de 2020¹ la Sala Plena de este Tribunal indicó la subregla que debe utilizarse en estos eventos, así:

“(...) la plenaria del Tribunal acordó que los actos administrativos a través de los cuales la autoridad territorial reglamentara, desarrollara, ejecutara o invocara medidas establecidas con antelación en otros actos de idéntica naturaleza, serían del conocimiento del Magistrado a quien se repartió el acto original o primigenio de la actuación administrativa, indistintamente de que hubiera asumido el conocimiento o declarado su improcedencia, en tanto que no se trataba, en rigor, de disponer una acumulación de procesos en estricto sentido procesal, sino preservar, en lo posible una misma línea material de decisiones judiciales.” (Subrayado fuera del texto original).

¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sala Plena. MP: Alfonso Sarmiento Castro. Rad. No. 25000-23-15-000-2020-02093-00. Auto del 30 de junio de 2020.

Luego, en garantía de la igualdad y coherencia de las decisiones judiciales, procede el Despacho a realizar el estudio de los requisitos contemplados en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 respecto al Decreto No. 22 de 2021, de la siguiente manera:

En providencia del 28 de enero de 2021, indicó el Magistrado Ponente que el Decreto No. 18 del 19 de enero de 2021 **no** desarrollaba ningún decreto legislativo proferido por el Presidente de la República en el marco del estado de excepción. Concluyó el Despacho que el señalado acto fue emitido en ejercicio de las facultades ordinarias que le atribuye el ordenamiento jurídico al alcalde municipal de El Colegio – Cundinamarca. Especialmente, las establecidas en los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia” donde se indica que los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar gravemente la población y con el propósito de prevenir las consecuencias negativas de las mismas o mitigar los efectos adversos de la ocurrencia de epidemias como la del COVID-19. Medidas dentro de las que se encuentran la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas y ordenar medidas de restricción de la movilidad.

Máxime cuando en el decreto inicial no se invocó como fundamento ninguno de los decretos legislativos proferidos durante el EE. Únicamente, se hizo alusión a la necesidad de adoptar medidas para disminuir el contagio del coronavirus, a propósito de la expedición de la Resolución No. 2230 del 27 de noviembre de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 28 de febrero de 2021; y el Decreto 039 del 14 de enero de 2021, a través del cual el Ministerio del Interior impartió instrucciones en virtud del COVID-19 relativas al mantenimiento del orden público y ordenó el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable hasta el 1 de marzo de 2021.

En este mismo sentido, observa el Despacho que el Decreto No. 22 del 22 de enero de 2021 **tampoco** se fundamentó en los decretos legislativos emitidos por el Presidente de República, ni reguló alguna de las materias extraordinarias de reserva legal.

Por el contrario, a través de dicho acto administrativo se resolvió modificar y prorrogar: i) el artículo primero (1º) del Decreto No. 018 de 2021, mediante la cual se reguló el toque de queda en el municipio, ii) el artículo segundo (2º) del mismo acto, en lo que se refiere a la medida de pico y cédula, iii) el artículo tercero (3º) frente a la imposición de ley seca y iv) los artículos siguientes en relación con la prohibición de celebración de eventos y apertura de establecimientos comerciales que impliquen la aglomeración de personas, v) conminando a la ciudadanía a seguir implementando las medidas obligatorias de bioseguridad para prevenir el contagio de coronavirus COVID-19. Todo ello, en ejercicio de las facultades de policía y mantenimiento del orden público que le son propias al alcalde municipal de dicha entidad territorial.

Entonces, dado que a través del Decreto No. 22 de 202 el alcalde municipal de El Colegio – Cundinamarca también actuó en ejercicio de las facultades ordinarias que le han sido atribuidas con anterioridad al EE, y que no se cumplen con los requisitos contemplado en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 para avocar conocimiento del presente asunto, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: ESTÉSE a lo resuelto en auto de fecha 28 de enero de 2021 por medio del cual se decidió **NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 18 del 19 de enero de 2021, expediente por el alcalde municipal de El Colegio – Cundinamarca. En consecuencia, **NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 22 del 22 de enero de 2021, mediante el cual se modifican y prorrogan las órdenes emitidas en el Decreto No. 018 de 2021, expedidas por la señalada autoridad administrativa, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.


SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección realícese el trámite pertinente para la publicación en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunalesadministrativos/inicio>, de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sección denominada “Medidas COVID 19”. Se requiere al señor gobernador de Cundinamarca y al alcalde municipal de El Colegio, para que publiquen este auto en el sitio web de dichas entidades territoriales, sin efectos procesales

TERCERO: NOTIFICAR este auto, a través del medio virtual que en este momento esté a disposición de la Secretaría de la Sección, al señor gobernador de Cundinamarca y al alcalde municipal de El Colegio.

CUARTO: NOTIFICAR este auto a través de correo electrónico al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado