

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02816-00
Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO No. 79 DEL 16 DE OCTUBRE DE
2020 EMITIDO POR LA ALCALDÍA
MUNICIPAL DE BOJACÁ - 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) A través de correo electrónico el Alcalde Municipal de Bojacá-Cundinamarca remitió a la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto No. 079 del 16 de octubre de 2020 "*Por medio del cual se modifica y adiciona un literal al artículo 24 del Decreto 042 del 30 de julio de 2018*", para su respectivo control inmediato de legalidad.

2) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación el día veintidós (22) de octubre de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, quien, para el efecto, es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

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) En el presente asunto, revisado el **Decreto 079 de 16 de octubre de 2020** "Por medio del cual se modifica y adiciona un literal al artículo 24 del Decreto 042 del 30 de julio de 2018", proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá-Cundinamarca se observa que el mismo fue expedido con fundamento en el artículo 315 de la Constitución; Política; la Ley 136 de 1994, la Ley 1801 de 2016; el Decreto 417 de 2020 "Por el cual se declara un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"; el Decreto 042 de 30 de julio de 2018, que establece el reglamento interno de la plaza de mercado; la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2012, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus - COVID 19 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID - 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos; el Decreto 457 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes del territorio Nacional, desde el 25 de marzo al 13 de abril de 2020; el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 de abril al 27 de abril de 2020; el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril al 11 de mayo de 2020; el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 de mayo al 25 de mayo de 2020; el Decreto 689 de 2020 que prorroga la vigencia del Decreto 636 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID 19 y el

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.

mantenimiento del orden público”; la Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que prorrogó la emergencia sanitaria decretada mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020; el Decreto No. 749 de 28 de mayo de 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional desde el 1° de julio al 1° de julio de 2020; el Decreto 878 de 25 de junio de 2020, que modifica y prorroga la vigencia del Decreto 748 del 28 de mayo de 2020; el Decreto 990 de 9 de julio de 2020 por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19; el Decreto 1076 de 28 de julio de 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 1° de agosto al 1° de septiembre de 2020; el Decreto 1109 del 10 de agosto de 2020 por el cual se implementa una estrategia que permita la flexibilización del aislamiento preventivo obligatorio y la puesta en marcha del aislamiento selectivo; la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 que prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020.

De conformidad con lo anterior, se pudo evidenciar que el citado decreto municipal, modifica y adicional un literal, al artículo 24 del Decreto 042 de 30 de julio de 2018, por el cual se establece el reglamento interno de la plaza de mercado, decreto que es anterior al Estado de Emergencia, Social y Ecológica, razón por la cual el **Decreto 079 de 16 de octubre de 2020, no fue proferido durante y/o en vigencia de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020**, los cuales tuvieron vigencia hasta el 16 de abril y 5 de mayo del año en curso, respectivamente, ni con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en torno a esas declaratorias.

De otra parte, tenemos que, si bien el **Decreto No. 079 del 16 de octubre de 2020**, tiene como fundamento, la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2012, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus - COVID 19 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la

propagación del COVID - 19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos; el Decreto 457 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes del territorio Nacional, desde el 25 de marzo al 13 de abril de 2020; el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 de abril al 27 de abril de 2020; el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril al 11 de mayo de 2020; el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 de mayo al 25 de mayo de 2020; el Decreto 689 de 2020 que prorroga la vigencia del Decreto 636 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"*; la Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social que prorrogó la emergencia sanitaria decretada mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020; el Decreto No. 749 de 28 de mayo de 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional desde el 1° de julio al 1° de julio de 2020; el Decreto 878 de 25 de junio de 2020, que modifica y prorroga la vigencia del Decreto 748 del 28 de mayo de 2020; el Decreto 990 de 9 de julio de 2020 por el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19; el Decreto 1076 de 28 de julio de 2020 mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas habitantes de la República de Colombia desde el 1° de agosto al 1° de septiembre de 2020; el Decreto 1109 del 10 de agosto de 2020 por el cual se implementa una estrategia que permita la flexibilización del aislamiento preventivo obligatorio y la puesta en marcha del aislamiento selectivo; la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 que prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020, las medidas tomadas en virtud de ellos son completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante los Decreto Nos. 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, por ende, el hecho de que se hayan invocado los Decretos 457, 531, 593, 636, 689, 749, 878, 990 y 1190, que por demás, disponen de medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del

Coronavirus (COVID-19) declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo y 844 del 26 de mayo de 2020 y 1462 de 25 de agosto de 2020, ello no permite inferir que el acto que ocupa la atención 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.

Por lo anterior, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 079 del 16 de octubre de 2020 "*Por medio del cual se modifica y adiciona un literal al artículo 24 del Decreto 042 del 30 de julio de 2018*" proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá – 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 la norma emitida por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en las demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

f) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto departamental 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.

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, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**

RESUELVE:

1º) No Avocar conocimiento del Decreto No. 079 del 16 de octubre de 2020 "Por medio del cual se modifica y adiciona un literal al artículo 24 del Decreto 042 del 30 de julio de 2018" proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá - 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.

3º) Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, **comuníquese** esta decisión al Alcalde Municipal de Bojacá - Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por los medios 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.

4º) Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado