



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D.C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

<b>MAGISTRADO PONENTE</b>	<b>ALFONSO SARMIENTO CASTRO</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.
<b>RADICACIÓN</b>	25000-23-15-000- <b>2020-01769-00</b>
<b>ASUNTO</b>	DECRETO No. 37 DE 2 DE MAYO DE 2020
<b>AUTORIDAD</b>	ALCALDE MUNICIPAL DE PACHO - CUNDINAMARCA

**SENTENCIA**

-Control Inmediato de Legalidad-

Surtido el trámite procesal establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del control inmediato de legalidad del Decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020, expedida por el alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. El acto enjuiciado.**

-. El 2 de mayo de 2020, el alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca expidió el Decreto No. 37, *“por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus covid-19, durante el estado de*

*calamidad pública decretado en el municipio de Pacho Cundinamarca, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:*

*“Que en mérito de lo expuesto,*

**DECRETA:**

*“ARTÍCULO 1: AUTORIZAR TRANSITORIAMENTE, para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor Colectivo de Pasajeros conforme lo dispone el artículo 1 de la resolución 2020304001245 de fecha 24 de abril del 2020 a las siguientes empresas de transporte:*

- CONTRANSPACHO, (...)*
- EJECUTRANS (...)*

*Parágrafo 1. Una vez superada las condiciones que generan la adopción de la presente medida, esta autorización cesara su vigencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6 de la resolución 2020304001245 de fecha 24 de abril del año 2020.*

*(...)*

*ARTICULO SEGUNDO: ADOPTAR TEMPORALEMENTE (sic) LA REDUCCION frecuencias para el servicio público de transporte terrestre automotor Colectivo de Pasajeros, para las empresas CONTRANSPACHO , identificada con NIT 860.514.026 y TRANSDIPACHO, identificada con NIT 800215148, en las siguientes rutas y recorridos (...)*

*PARAGRAFO.1 Autorizar temporalmente a la empresa EJECUTRANS para el servicio público colectivo de pasajeros en las siguientes rutas:*

*PACHO VEREDA SANMIGUEL VS  
PACHO VILLA ESPERAMZA VS*

*PARAGRAFO 2. Las empresa de Transporte Colectivo de pasajeros reducirán hasta en un 50%, flota, frecuencias de operación en el municipio, motivo por el cual en aras de garantizar el servicio de transporte, será obligatoria la presentación semanal de plan de rodamiento indicado parque automotor, ruta y frecuencias a realizar; ante la secretaria de Transito y Transporte Municipal en aras de satisfacer la demanda de usuarios que requieran el servicio.*

*PARAGRAFO 3. Las medidas que se generan con ocasión de disposiciones dispuestas en el presente decreto se darán a conocer por los diferentes medios locales y empresa de transporte.*

*PARAGRAFO 4 Queda prohibido la (sic) Tránsito de vehículos que hayan cumplido su vida útil. El incumplimiento de lo aquí establecido, procediéndose a las sanciones establecidas en la ley.*

*PARAGRAFO 5. La empresa COOTRANSPACHO atenderá las rutas y frecuencias asignadas en modalidad colectiva de pasajeros, con el parque automotor vinculado en las modalidades de transporte habilitadas.*

*ARTICULO CUARTO: Las empresas COOTRANSPACHO, TRANSDIPACHO, EJECUTRANS, prestadoras del servicio público colectivo de pasajeros en la jurisdicción del municipio de Pacho Cundinamarca, deberán presentar ante la*

*Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal, protocolo de bioseguridad adoptado que contenga las medidas necesarias para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de contagio por Coronavirus COVID-19.*

*Dado lo anterior, las estrategias presentadas para el control y mitigación del riesgo de contagio COVID-19 serán de aplicación permanente durante el término que establezca el Gobierno Nacional de ahí que, conductores, personal administrativo y comunidad general; prestaran y accederán al servicio teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:*

*Dado lo anterior, las estrategias presentadas para el control y mitigación del riesgo de contagio COVID-19 serán de aplicación permanente durante el término que establezca el Gobierno Nacional de ahí que, conductores, personal administrativo y comunidad general; prestaran y accederán al servicio teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:*

- 1. Las empresas y vehículos que presten el servicio público de transporte de pasajeros en modalidad colectiva no podrán llevar pasajeros de pie.*
- 2. Los pasajeros deberán contar con una distancia mínima de un metro.*
- 3. No permitir el ingreso de usuarios si no llevan puesto tapabocas, so pena de las sanciones a que haya lugar.*
- 4. Las empresas autorizadas solo podrán prestar los recorridos habilitados en el artículo segundo del presente acto.*
- 5. Protocolo de limpieza y desinfección de los vehículos*
- 6. Elemento de protección para el conductor.*
- 7. Deber circular con las ventanas abiertas para garantizar el flujo del aire al interior del vehículo.*
- 8. Retirar de los vehículos elementos u objetos que sean susceptibles de contaminación como tapetes, cortinas y demás objetos.*

**PARÁGRAFO 1.** *El incumplimiento de estas medidas podrá dar lugar a la imposición de las penas establecidas en el artículo 368 del Código Penal Violación de medida sanitaria-.*

**ARTÍCULO CUARTO:** *Las tarifas que se generen por los servicios de transporte público colectivo de pasajeros serán las establecidas en resolución 164 de fecha 30 de abril del año 2020.*

**ARTICULO QUINTO:** *Las empresas de transporte publico terrestre automotor en modalidad colectiva deberán tener afiliado a los conductores a seguridad social, el incumpliendo de esta medida será sancionado conforme la ley.*

**ARTICULO SEXTO:** *Durante el aislamiento preventivo decretado por el Gobierno Nacional la operación del servicio público de pasajeros en modalidad colectiva, se dará para el transporte de personas o bienes que se encuentre dentro de las excepciones prevista en Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 y las demás que con posterioridad se dispongan.*

**ARTICULO SEPTIMO:** *El presente decreto rige a partir de su publicación y tendrá vigencia solo hasta que dure el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional momento en el cual, cesaran los efectos.”*

## **1.2. Trámite procesal.**

- Por acta individual de reparto del 15 de mayo de la anualidad en curso, se asignó al Despacho del ponente el asunto de la referencia, para los fines del artículo 136 del CPACA.

- Mediante auto del 18 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado ponente asumió conocimiento, en nombre de la Corporación, del control inmediato de legalidad del Decreto 37 de 2 de mayo de 2020, expedida por el alcalde municipal de Pacho Cundinamarca.

En consecuencia, dispuso la fijación de aviso, por el término de 10 días; invitó a al personero municipal de Pacho, órganos de control municipal y organizaciones no gubernamentales o asociaciones del municipio de Pacho a presentar por escrito, dentro del plazo señalado en el numeral anterior, su concepto sobre la legalidad del Decreto No. 37 del 2 de mayo de 2020. Igualmente, invitó a las Universidades públicas y privadas, como a las entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en el Municipio de Pacho o el Departamento de Cundinamarca; a los promotores y defensores de derechos humanos; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; y expertos en asuntos o materias relacionadas con el contenido del Decreto a examinar, a presentar por escrito concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.

Asimismo, requirió al alcalde de Pacho Cundinamarca los antecedentes administrativos que motivaron la expedición del Decreto 37 de 2 de mayo de 2020.

Finalmente, dispuso que, vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, toda la actuación quedara a disposición del Ministerio Público para que rindiera su concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

### **1.3. De las intervenciones.**

#### **1.3.1. El alcalde municipal**

El 28 de mayo de 2020, el alcalde del municipio de Pacho, Cundinamarca, aportó, por vía electrónica, escrito a través del cual refirió:

*“ (...) procedo a dar cumplimiento a lo dispuesto por su digno despacho a través de auto del 18 de Mayo del 2020, el cual fue notificado el día 18 de Mayo de la presente anualidad y a través del cual ORDENO en el numeral cuarto requerir a este Alcaldía Municipal a fin de allegar copia de los antecedentes administrativos que motivaron al acto objeto de control; por lo anterior me permito informar las siguientes actuaciones por las cuales el Municipio de Pacho decidió establecer medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros, mediante decreto 37 del 02 de mayo del 2020:*

- 1. El día 17 de marzo, se realizó COMITÉ DE GESTION DE RIESGO, en el cual se analizó la situación de emergencia sanitaria que se estaba presentando en el Municipio de Pacho como consecuencia de la pandemia COVID 19 y como resultado de este análisis se recomendó a la Administración Municipal declarar la URGENCIA MANIFIESTA.*
- 2. Por lo anterior el Municipio de Pacho Cundinamarca, mediante Decreto 16 del 17 de marzo 2020, declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de Pacho, para enfrentar la pandemia COVID 19.*
- 3. Mediante Decreto 17 de marzo 19 del 2020, la Alcaldía Municipal decretó restringir la movilidad de los habitantes, residentes, visitantes y vehículos que se encuentren en jurisdicción del Municipio de Pacho, exceptuando los vehículos de servicio público siempre y cuando sea para la utilización de casos excepcionales.*
- 4. Mediante Decreto 20 del 24 de Marzo del 2020, la Alcaldía Municipal de Pacho impartió medidas de acción tomadas por el Decreto Nacional 457 del 23 de Marzo del 2020.*
- 5. Mediante Decreto 23 del 02 de Abril del 2020, la Alcaldía Municipal impartió nueva medidas de prevención y protección en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (COV/0 19) del Municipio de Pacho.*
- 6. Mediante Decreto 25 del 04 de Abril del 2020, la Alcaldía Municipal, estableció un horario transitorio, para los establecimientos de comercio de primera necesidad contemplados en el Decreto Nacional 457 del 2020 y se dictan otras disposiciones.*
- 7. Mediante Decreto 27 del 13 de Abril del 2020 la Alcaldía Municipal, estableció medidas transitorias para garantizar el orden público, durante el aislamiento preventivo obligatorio tendiente a prevenir la propagación del COVID 19, en el Municipio de pacho Cundinamarca.*
- 8. Mediante Decreto del 29 del 17 de Abril del 2020, la Alcaldía Municipal de Pacho, modificó y adiciono el Decreto 27 del 2020, por medio el cual es establecieron medidas transitorias, para garantizar el orden público, durante el aislamiento preventivo obligatorio, tendientes a prevenir la propagación del*

*COVID 19, en el Municipio de Pacho Cundinamarca y se dictan nuevas medidas de orden público.*

*9. Mediante Decreto 32 del 19 de Abril del 2020, la Alcaldía Municipal de Pacho modificó el Decreto 29 del 2020, y adicióno el Decreto 27 del 2020, por medio del cual se establecen medidas transitorias, para garantizar el orden público, durante el aislamiento preventivo obligatorio, tendientes a prevenir la propagación del COVID- 19 en el Municipio de Pacho - Cundinamarca y se dictan otras medidas de orden público.*

*10. Mediante Decreto 482 de marzo 26 de 2020, el Ministerio de Transporte estableció las medidas sobre la prestación del servicio Público de Transporte y su infraestructura, dentro del estado de emergencia, económica, social y ecológica.*

*11. A través de resolución 20203040001245 del 24 de Abril el Ministerio de transporte concedió, permiso especial y transitorio a las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte colectivo y /o masivo en su respectiva jurisdicción.*

*12. A través del Decreto 575 del 15 de Abril del 2020, del Ministerio del Transporte adoptó medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia coronavirus COVID - 19, en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.*

*13. A través del Decreto 137 del 12 de Marzo del 2020, la Gobernación de Cundinamarca, declaró la alerta amarilla y adoptó medidas administrativas, se establecieron lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - COVID 19 en el Departamento de Cundinamarca.*

*En virtud de las anteriores normas proferidas, la administración adelanto reuniones los días 27, 28 de abril y 12 de mayo de 2020, con los Gerentes de las Empresas Transportadoras y en cumplimiento de las diferentes directrices emanadas por los distintos entes rectores con ocasión de la emergencia sanitaria, se acordó garantizar la movilidad minimizando el número de usuarios, estableciendo compromisos a seguir para fortalecer la prevención de propagación del COVID 19 de conformidad con las directrices emitidas por el Ministerio de Salud, dentro de los acuerdos se adoptó la realización de capacitaciones respecto de la aplicación del reglamento sanitario y protocolos de bioseguridad de cada empresa de transporte, en virtud de lo anterior se estableció que la Secretaria de Tránsito y Transporte Municipal podrá validar en cualquier momento la veracidad de la información en cumplimiento de lo aquí instruido.*

*Así las cosas, se adoptó temporalmente la reducción hasta en un 50% de la flota y frecuencias de operación en el Municipio, motivo por el cual, en aras de garantizar el servicio de transporte, será obligatoria la presentación semanal del plan de rodamiento indicando parque automotor, ruta y frecuencias a realizar ante la Secretaria de Tránsito y Transporte Municipal en aras de satisfacer la demanda de usuarios que requieran el servicio.*

*Para concluir es preciso manifestar que, conforme lo antes expuesto, aplicando las facultades dadas al señor Alcalde por la normativa aplicable al caso, se decidió autorizar transitoriamente la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros de las empresas CONTRASPACHO*

*NIT 860514026 y EJECUTRANS NIT 830091326, sin embargo atendiendo a las medidas de prevención de contagio del COVID 19, se adoptó la reducción de frecuencias para el servicio de transporte terrestre auto motor colectivo de pasajeros de las empresas anteriormente referidas. (...)*”

### **1.3.2. Ministerio Público.**

El 18 de junio del año en curso, la representante del Ministerio Público, Procurador Decimo Judicial II para asuntos Administrativos, rindió concepto en el asunto de la referencia.

Luego de efectuar algunas reflexiones generales sobre el control inmediato de legalidad, el Agente del Ministerio Público consideró que el Decreto 37 de 2 de mayo de 2020 expedido por el alcalde de Pacho, se encuentra ajustado al marco constitucional y legal, con fundamento, entre otras, en las siguientes consideraciones:

- El Decreto objeto de control reúne las condiciones de forma, debido a que está suscrito por el alcalde municipal de Pacho Cundinamarca y congrega los elementos que permiten su identificación, esto es, numero, fecha, facultades que permiten su expedición, articulado y firma de quien lo suscribe.
- El acto fue expedido por el funcionario competente, el alcalde Municipal De Pacho facultado por el artículo 315 del constitución Política y el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012.
- Existe una relación de conexidad entre el decreto objeto de control inmediato y los Decretos 417 del 2020 por medio del cual el presidente de la República declaró el estado de emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país y los Decretos Legislativos 569 y 574 de 2020 con ocasión del estado de excepción, debido que la OMS declaró el brote de la enfermedad por el Coronavirus COVID-19, como un pandemia, lo que implicó adoptar

medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena para mitigar la crisis y el choque inesperado que está sufriendo la economía

- En conclusión, el Decreto 37 el 2 de mayo de 2020, motiva su expedición en los decretos 417 , 569 y 574 de 2020; que contiene medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional, a partir de la declaratoria de emergencia; que fue dictado por el alcalde de Pacho Cundinamarca, quien se encontraba autorizado constitucionalmente y legalmente para la expedición de las medidas allí adoptadas, en particular a las acciones administrativas necesarias para la contingencia del coronavirus COVID-19 para superar la crisis. Igualmente, el decreto objeto de control se encuentra ajustado a los fines que sustentaron el estado de emergencia, declarado en el decreto 417 de 17 de marzo de 2020 y las medidas adoptadas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura; por consiguiente, su expedición resulta necesaria y proporcional a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Surtido el trámite procesal correspondiente, sin que se avizore causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala en los términos del numeral 6º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, a emitir la decisión de mérito dentro del asunto del epígrafe.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. Competencia y procedencia del medio de control.**

A través de la Ley Estatutaria 137 de 1994, el legislador reglamentó los Estados de Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.



Bajo este contexto, el artículo 20 de la normativa en cita establece el control jurisdiccional inmediato de legalidad de 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; el cual será 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. Además, impone a las autoridades competentes el deber de remitir los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reproduce el contenido de la mencionada disposición y agrega que, si la autoridad territorial no efectuare el envío la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento, de donde se sigue el carácter especial, autónomo y oficioso del control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales como desarrollo de los estados de excepción.

A la par, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, fijó en los Tribunales Administrativos el conocimiento, en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar de su expedición.

De las anteriores disposiciones extrae la Sala que el control inmediato de legalidad procede respecto de actos administrativos emitidos: (i) en ejercicio de la función administrativa, (ii) durante los Estados de Excepción y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos, bien sea el que declara la situación excepcional o alguno de

los decretos con fuerza de ley dictados con el propósito de conjurar las causas de la perturbación o evitar la extensión de sus efectos<sup>1</sup>.

En otros términos, esta Sala estima que se excluyen del control inmediato de legalidad los decretos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aun cuando se fundamenten en el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, fueron expedidos con posteridad a la expiración de su vigencia.
- iii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa, su contenido no desarrolla el estado de excepción, declarado conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.
- iv) Se dictaron en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, como autoridades territoriales establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)<sup>2</sup>, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

Ahora bien, recuerda la Sala que el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional (Presidente de la República y todos sus ministros) declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta

---

<sup>1</sup> En este sentido se ha pronunciado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Sentencia del 2 de noviembre de 1999. Radicación número: CA- 037 Actor: Gobierno Nacional. Demandado: decretos 677 y 678 de 1999. Referencia: Control Inmediato de Legalidad-. Asimismo, en sentencia del 11 de mayo de 2020, dentro de la radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00 la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado sostuvo que *“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”*. Pág. 21.

(30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19<sup>2</sup>.

En desarrollo del estado de excepción decretado el Gobierno Nacional expidió los Decretos Legislativos Nos. **569** del 15 de abril de 2020 el cual adopta medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, y **575** del 15 de abril de 2020 a mediante el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia.

Entre las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 569 decretó en el artículo 3° la regulación de la autorización para operar del servicio público de transporte por carretera intermunicipal y en lo que refiere al Decreto Legislativo 575, el artículo 3° reguló lo referente a las tarifas del servicio público de transporte y en su artículo 6° plasmó las modificaciones a la norma que regulan el permiso para la operación del servicio público de transporte, todo en el marco de la emergencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

El alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca expidió el Decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020 invocando sus *“facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 199, en el inciso 2 del parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016.”*

En los considerandos del acto administrativo se destacó las disposiciones normativas como: la Ley 769 de 2002 Código Nacional de Transito, Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Ley 136 de 1994, que unifica los criterios y principios para la regulación y reglamentación del transporte público.

---

<sup>2</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

Así mismo, la parte considerativa del acto resaltó que el Ministerio de Salud y protección Social medió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Igualmente, que mediante decreto 137 de 2020 expedido por la Gobernación de Cundinamarca se declaró la alerta amarilla en todo el departamento. Que mediante decretos 20, 23, 25, 27, 29 y 32 el alcalde de Pacho ha impartido medidas de acción tomadas en los Decretos 457 y 531 de 2020, respecto del aislamiento preventivo, implementó el pico y placa para vehículos particulares y pico y género, estableció horarios para acudir a los Establecimientos de comercio de primera necesidad, para la prevención y protección del municipio en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19.

A su vez resaltó los decretos expedidos por el Gobierno nacional 412,457,418, 531 y 593 los cuales han impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público; entre ellas, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional prorrogadas por el último decreto mencionado: hasta el próximo 11 de mayo de 2020.

También, el acto invocó en su considerandos los decretos legislativos expedidos por el presidente de la república y su gabinete de ministros Nos. **417** del 17 de marzo de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, **491** del 28 de marzo de 2020 a través del cual adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades, **569** del 15 de abril de 2020 el cual adopta medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, y **575** del 15 de abril de 2020 a mediante el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia

Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia.

Del mismo modo, el Decreto municipal analizado, tiene en cuenta la Resolución 26203640001245 del 24 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Transporte estableció: *"durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, (...) concédase permiso especial y transitorio a las empresas habilitadas en las modalidades de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera y/o especial del radio nacional, para ser autorizadas por las autoridades de transporte competentes con fines de prestación del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo de pasajeros y /o transporte masivo de pasajeros en el radio de acción municipal, distrital y /o metropolitano. "*

Con fundamento en las consideraciones expuestas previamente, la Resolución examinada adoptó las siguientes medidas:

- i) Autorizar de manera transitoria para prestar el servicio publico de transporte terrestre automotor Colectivo de pasajeros conforme o dispone la Resolución 2020304001245 del 24 de abril de 2020, en las empresas de transporte público Contraspacho y Ejecutrans.
- ii) Adoptó temporalmente la reducción de frecuencias para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor Colectivo de pasajeros para las empresas CONTRANSPACHO y TRANSDIPACHO en rutas y recorridos definidos.
- iii) Las empresas de transporte publico autorizadas en el acto, deberán presentar ante la Secretaria de Transito del Municipio el protocolo de bioseguridad que adopten que contengan las medidas para reducir, prevenir y mitigar el riesgo de contagio por COVID-19

- iv) Dispuso que las tarifas que se generen por los servicios de transporte público colectivo de pasajeros, serán las establecidas en la Resolución 164 de 2020
- v) Indicó que las empresas de transporte público terrestres automotores deberán tener afiliados a sus conductores a seguridad social.
- vi) Finalmente, que durante el aislamiento preventivo dictado por el Gobierno Nacional, la operación del servicio público de pasajeros se dará para el transporte de personas y bienes que se encuentren dentro de las excepciones del Decreto Nacional 593 de 2020.

Así las cosas, advierte la Sala que el Decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020, constituye un acto de carácter general, pues regula aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional y va dirigido a todos los habitantes de la circunscripción geográfica del municipio de Pacho, no define una situación particular, y lo expidió la autoridad territorial competente, el alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca.

Ahora, aun cuando la parte considerativa del Decreto No. 37 de 2020, mencionó entre otras normas, la regulación nacional de excepción fijada en los Decretos legislativos 417, 491, 569 y 575 de 17, 28 de marzo y 15 de abril de 2020, respectivamente, la Sala, luego de realizar las siguientes precisiones, estima necesaria determinar la vigencia de estas normas, a efectos de verificar si el acto administrativo objeto de análisis se encuentra ajustado o no, a dicha temporalidad.

El Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como facultades extraordinarias del Presidente de la República para afrontar circunstancias específicas, en caso de conflictos internacionales, grave perturbación del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país; estados independientes pero compatibles entre sí, es decir, que su declaratoria y las medidas que los desarrollen deben

adoptarse de manera separada, sin que esto impida la declaratoria simultánea de varios estados de excepción.

Por su parte, la Ley Estatutaria 137 de 1994, definió el Estado de Excepción como un régimen de legalidad, en el cual no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración en el que debe garantizarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Ahora bien, el artículo 215 Superior, dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa. En virtud de esta situación de excepcionalidad, el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la cuales deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y conexidad, además de ajustarse a un límite temporal preciso.

A su vez, el artículo 215 de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control automático, a saber: uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Ley 137 de 1994 consagró, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el control jurisdiccional de legalidad de las decisiones de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, norma replicada en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo contenido permite entenderlo como un medio de control autónomo, oficioso, atado a un procedimiento reglado.

Descendiendo al caso concreto, recuerda la Sala que el Decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Pacho, Cundinamarca, se fundó en el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020 dictado por el Ejecutivo Nacional “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*” en donde resolvió:

**“Artículo 1. Declárese 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 la vigencia de este decreto.**

**Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.**

**Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto (sic), todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo (sic).**

**Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.”**  
(Resaltado fuera de texto)

Atendiendo lo anterior, evidencia la Sala que el estado excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020 contempló que estaría vigente durante 30 días calendario, contados a partir de la fecha de su publicación, esto es, desde el 17 de marzo de 2020<sup>3</sup>, los cuales vencieron el 16 de abril de la presente anualidad.

Ahora, en virtud del referido Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente de la República y su gabinete ministerial expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 a través del cual adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades Públicas y los particulares que cumplan las funciones Públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestaciones de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

---

<sup>3</sup> DIARIO OFICIAL AÑO CLVI N. 51259 17 DE MARZO 2020 PAG. 1, consulta realizada en el portal web del Sistema Único de Información Normativa del Estado Colombiano, **Suin-juriscol**, implementado por la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038962>



Igualmente, se expidieron los decretos **569** del 15 de abril de 2020 el cual adopta medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, y **575** del 15 de abril de 2020 a mediante el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, en cuya parte resolutive dispuso entre otros aspectos, lo siguiente respectivamente:

*“(…) Capítulo 1 Transporte Pasajeros*

*Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. **Durante el término que dure aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por Gobierno nacional** con ocasión de pandemia derivada del Coronavirus COVID se permite operar el servicio público de transporte automotor en la modalidad pasajeros por intermunicipal, con fines acceso o de prestación servicios de salud; y a personas movilizarse y sean autorizadas en los del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.*

*Parágrafo Primero. Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 531 de 8 abril 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por Gobierno nacional, y considerando la oferta de operaciones autorizada por Centro Logística y Transporte. el caso en se determine cese de la oferta operaciones empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas.*

*Parágrafo Segundo. Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal no sancionadas con cancelación las rutas hecho disminuir servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante término que dure el aislamiento preventivo obligatorio que trata Decreto de 08 abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por Gobierno nacional.*

*Parágrafo Tercero. los eventos en que las empresas transporte terrestre intermunicipal de pasajeros reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio derecho de retracto o desistimiento, podrán realizar, durante el periodo que dure la sanitaria y hasta por un (1) año adicional, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma empresa.*

**Artículo 17. Vigencia.** *El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.” (Destacado fuera de texto).*

Por su parte el decreto 575 de 2020, dispuso entre otras cosas:

*Artículo 3. Modificación del artículo 98 la Ley 1955 2019. **Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio Salud y Protección Social, con ocasión la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,** o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, modifíquese el artículo 98 de la ley 1955 de 2019, así:*

*"Artículo 98 SOSTENIBILIDAD DE SISTEMAS DE TRANSPORTE  
Modifíquese el artículo 14 la 1989, el cual quedará así:*

*"Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos.*

*los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar*

*(...)*

*Artículo 6. Permiso para operación. **Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social** con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, modifíquese el artículo 19 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:*

*"Artículo 19 El permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida al Gobierno nacional.*

*Cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente Junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.*

*Parágrafo. El acto de adjudicación del permiso por concurso no tendrá recursos en la vía gubernativa; su impugnación procederá mediante el ejercicio del medio de control corresponda de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 o aquella que la modifique, adicione o sustituya".*

*Artículo 14. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación. "*

Conforme a la precitada normativa, observa la Corporación especialmente que los Decretos 569 y 575 empezaron a regir desde su publicación el 15 de abril de 2020<sup>4</sup>, y los artículos que tienen conexidad con el Decreto Municipal objeto de estudio citados con antelación dispusieron expresamente que produciría efectos jurídicos durante i) el periodo de aislamiento preventivo obligatorio dispuesto por el Decreto 531 de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por Gobierno nacional con ocasión de la Pandemia COVID-19 y ii) durante el término de la emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social

Significa lo expuesto que, las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal de Pacho mediante el Decreto 37 de 2020 basadas en los Decretos legislativos 569 y 575 especialmente, se encuentran vigentes atendiendo que las medidas de aislamiento obligatorio fueron extendidas hasta el 1° de Julio de 2020 según Decreto 749 de 28 de mayo de 2020<sup>5</sup> y por su parte la medida de Emergencia Sanitaria, que si bien estuvo vigente hasta el 30 de mayo del presente año con la Resolución 385 de 2020 expedida por el Ministerio Salud, fue extendida mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020<sup>6</sup>, hasta el 31 de agosto de 2020.

No obstante, la Sala considera importante advertir que la declaratoria del aislamiento obligatorio preventivo y la emergencia sanitaria, son diferentes a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, teniendo en cuenta que la primera refiere a una medida de carácter restrictiva dictada por el Gobierno Nacional bajo las facultades de policía administrativa que le otorga la Constitución al respecto y las leyes ordinarias al Presidente de la Republica y la segunda se refiere a una medida de carácter sanitario adoptada por el Ministerio de Salud, mientras que la declaratoria de un estado de excepción procede cuando ocurren hechos que amenacen perturbar

---

<sup>4</sup> DIARIO OFICIAL AÑO CLV N. 51.262 20 DE MARZO 2020 PAG. 22. Consulta realizada en el portal web consulta realizada en el portal web del Sistema Único de Información Normativa del Estado Colombiano, **Suin-juriscol**: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039021>.

<sup>5</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20749%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

<sup>6</sup> [https://www.minsalud.gov.co/Normatividad\\_Nuevo/Forms/DispForm.aspx?ID=6072](https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Forms/DispForm.aspx?ID=6072)

de forma grave el orden económico y social del país, tal como lo dispone el artículo 212 de la Constitución Política.

Así las cosas, aunque el acto administrativo examinado enunció en su parte considerativa que se expidió conforme a los Decretos Legislativos 417, 491, 569 y 575, del 17 y 28 de marzo y 15 de abril de 2020, respectivamente, lo cierto es que las medidas adoptadas por el Alcalde Municipal de Pacho, Cundinamarca en el Decreto No. 37 se expidieron el 2 de mayo de 2020, cuando el estado de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, emitido a través del Decreto 417 de 2020, había perdido su vigencia y no se encontraba vigente ningún otro estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional.

Recordemos que si bien los decretos expedidos bajo el estado de excepción y que lo desarrollan pueden tener una vigencia superior al del decreto que lo declaró, la expedición de medidas administrativas debe expedirse durante el tiempo de su vigor.

En consecuencia, bajo las consideraciones esbozadas con antelación, la Sala declarará improcedente el medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020, expedido por el alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca, en atención a que este acto administrativo queda por fuera de la órbita de competencia asignada a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como a esta Corporación, por el artículo 136 del CPACA.

Por último, se precisa que la presente decisión será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente con la imposición de firma escaneada electrónicamente, conforme lo dispuesto en el artículo noveno del Acuerdo No. 020 de 11 de mayo de 2020, "Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica".

En mérito de lo expuesto, LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 37 de 2 de mayo de 2020 *“por medio del cual se establecen medidas transitorias con el fin de garantizar la prestación del servicio público de transporte colectivo de pasajeros y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus covid-19, durante el estado de calamidad pública decretado en el municipio de Pacho Cundinamarca”*, expedido por el alcalde de Pacho, Departamento de Cundinamarca, conforme las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al alcalde municipal de Pacho, Cundinamarca al correo electrónico para notificaciones judiciales de la localidad; adjuntando copia de la presente providencia.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, en la página electrónica del Departamento de Cundinamarca, y en la del Municipio de Pacho, si la hubiere.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado en la sesión de la fecha)

  
**ALFONSO SARMIENTO CASTRO**  
Magistrado Ponente

  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta