

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: Exp. 250002315000202001052-00
Remitente: MUNICIPIO DE CAJICÁ
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: Avoca conocimiento

Antecedentes

Por remisión hecha mediante auto de 27 de abril de 2020, proveniente del Despacho del Magistrado Alfonso Sarmiento Castro, notificado el 28 de abril de 2020 al buzón de correo de notificaciones judiciales de este Despacho, se recibió para conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad del siguiente acto.

Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca, por la cual *“POR SE REGLAMENTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS - LABORALES TEMPORALES DE TELETRABAJO Y TRABAJO VIRTUAL ESTABLECIDAS MEDIANTE DECRETO 059 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y SE REGULAN OTRAS DISPOSICIONES DENTRO DEL MARCO DE PREVENCIÓN DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID 19 (CORONAVIRUS).”*

Señala el Magistrado Sarmiento Castro, en el auto remisorio, que como la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020 complementa y reglamenta las disposiciones adoptadas en el Decreto 59 de 17 de marzo de 2020, también expedido por la Alcaldía de Cajicá, acto que ya había sido repartido y conocido por este Despacho, le corresponde al mismo el conocimiento de la resolución mencionada.

Según lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuaron de la suspensión de términos dispuesta en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y

11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad. Legalidad. Los acuerdos mencionados fueron prorrogados por los acuerdos Nos. PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanare de autoridades nacionales.

"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.

(...)" (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá "*de acuerdo con las reglas de competencia*" establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia 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.

“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.” (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró 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 dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

El Alcalde Municipal de Cajicá expidió la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, con el fin de reglamentar las medidas administrativas de teletrabajo que se establecieron en el Decreto 59 del 17 de marzo de 2020,

expedido por la misma alcaldía, y proferir otras disposiciones para prevenir la propagación del virus Covid 19.

El funcionario referido expidió dicho acto con base en las facultades que le confieren las siguientes normas: los artículos 315, numeral 3, de la Constitución; 91, literal d), numeral 2 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal); 29 de la Ley 1551 de 2012 (Modernización de los municipios); así como en lo dispuesto por los decretos 1083 de 2015 (Decreto Único Reglamentario de la Función Pública), 648 de 2017 (que modificó y adicionó el anterior) y la Ley 909 de 2004 (Empleo Público, Carrera Administrativa y otras disposiciones).

Si bien las normas enunciadas consisten en el ejercicio de facultades ordinarias, lo cierto es que la resolución objeto de análisis invoca decretos legislativos. En concreto, los decretos 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró la Emergencia, y 460 de 22 de marzo de 2020, que establece normas para la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia *“a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, dirigidas expresamente a los alcaldes municipales.

Por su parte, la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020 establece, entre otros ordenamientos, que las comisarías de familia continuarán prestando sus servicios de forma permanente e ininterrumpida por medios telefónicos y virtuales; el desplazamiento excepcional de personal para la verificación de derechos en materia de violencia intrafamiliar y de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes; y que las comisarías deberán fijar criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en casos excepcionales.

Esto significa, que se cuenta con elementos de juicio suficientes para considerar que la resolución que se menciona fue expedida en desarrollo de decretos legislativos, por lo que se avocará el procedimiento respectivo.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SALA PLENA,**

RESUELVE

PRIMERO.- AVOCAR EL PROCEDIMIENTO del medio de Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca, *“POR MEDIO DEL CUAL SE REGLAMENTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS - LABORALES TEMPORALES DE TELETRABAJO Y TRABAJO VIRTUAL ESTABLECIDAS MEDIANTE DECRETO 059 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y SE REGULAN OTRAS DISPOSICIONES DENTRO DEL MARCO DE PREVENCIÓN DE CONTAGIO Y PROPAGACIÓN DEL VIRUS COVID 19 (CORONAVIRUS).”*

SEGUNDO.- FIJAR, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca.

TERCERO.- INVITAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a presentar su concepto por escrito acerca de los puntos que estime relevantes en relación con la Resolución No. 118 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Alcalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca, dentro del mismo plazo fijado en el numeral anterior.

CUARTO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

QUINTO.- ORDÉNASE a la Alcaldía de Cajicá, Cundinamarca, que comunique a la comunidad la presente decisión, a través de su portal web.

SEXTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde de Cajicá, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, consisting of several vertical and horizontal strokes, appearing to be the name 'Luis Manuel Lasso Lozano'.

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: Exp. 250002315000202001055-00
Remitente: MUNICIPIO DE NOCAIMA
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: Avoca procedimiento

Antecedentes

Mediante providencia de 27 de abril de 2020, el Magistrado Jaime Alberto Galeano Garzón dispuso remitir el presente asunto a este Despacho; para el efecto expuso.

“Sería del caso asumir el control inmediato de legalidad del Decreto No. 200-11-027-2020 del 13 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Nocaima (Cundinamarca), cuyo conocimiento correspondió por reparto a este despacho.

Sin embargo, se verifica que a través del mencionado acto administrativo se adicionó el Decreto No. 200-11-025-2020 del 24 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de seguridad para atender la contingencia sanitaria generada por el Covid-19”, cuyo control inmediato de legalidad correspondió al despacho a cargo del magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, como se evidencia en el acta individual de reparto del proceso con radicado No. 25000-23-15-000-2020-00550-00.

Por tal razón, de conformidad con lo acordado por la Sala Plena Extraordinaria del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión virtual celebrada los días 30 y 31 de marzo de la presente anualidad, remítase el presente proceso al despacho del magistrado Luis Manuel Lasso Lozano, para el trámite correspondiente.”.

El anterior auto fue remitido el 27 de abril de 2020, a través del correo electrónico de esta Corporación, al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los

acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad. El Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, fue prorrogado por los acuerdos Nos. PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020 y PCSJA20 de 25 de abril de 2020.

En efecto, este despacho, mediante providencia de 3 de abril de 2020, proferida en el expediente 250002315000202000550-00, dispuso avocar el procedimiento del medio de Control Inmediato de Legalidad con respecto al Decreto 200-11-25-2020 de 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Nocaima

En consecuencia, corresponde resolver a este Despacho si se avoca o no el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad del Decreto 200-11-027-2020 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Nocaima, Cundinamarca, *"POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 200-11-025-2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA ATENDER LA CONTINGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL COVID - 19"*.

CONSIDERACIONES

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un Control Inmediato de Legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado, si emanare de autoridades nacionales.

"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

tratarse de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá “*de acuerdo con las reglas de competencia*” establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia 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.

“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.” (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, declaró 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 dicho decreto, a raíz de la crisis sanitaria actual, de público conocimiento.

Revisado el Decreto 200-11-027-2020 del 13 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Nocaima, Cundinamarca, objeto del presente Control Inmediato de Legalidad, se advierte que hay elementos para considerar que el mismo se expidió en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, dispuesta por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

En efecto, si bien no se alude de manera expresa al último de los decretos mencionados, ni a ningún decreto legislativo en particular, lo cierto es que según el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 la ocurrencia de los Estados de Excepción es una de las causales para la declaratoria de la urgencia manifiesta.

Otro asunto

Como el presente asunto tiene una relación directa con el tema tratado en el expediente No. 250002315000202000550-00, se dispondrá su acumulación con este último por razones de eficiencia (artículo 7 de la Ley 270 de 1996). Se precisa que esta acumulación se deberá realizar una vez se allegue el informe que será solicitados en la parte resolutive de esta providencia

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SALA PLENA,**

RESUELVE

PRIMERO.- AVOCAR EL PROCEDIMIENTO del medio de Control Inmediato de Legalidad en relación con el Decreto 200-11-027-2020 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Nocaima, Cundinamarca, *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 200-11-025-2020 POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE SEGURIDAD PARA ATENDER LA CONTINGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL COVID - 19.”*.

SEGUNDO.- FIJAR, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del presente proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto No. 200-11-027-2020 del 13 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Nocaima, Cundinamarca.

TERCERO.- INVITAR a la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, a presentar su concepto por escrito acerca de los puntos que estime relevantes en relación con el Decreto 200-11-027-2020 del 13 de abril de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de Nocaima, Cundinamarca, dentro del mismo plazo fijado en el ordenamiento anterior.

CUARTO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

QUINTO.- ORDÉNASE a la Alcaldía Municipal de Nocaima, Cundinamarca, que comunique la presente decisión a la comunidad, a través de su portal web.

SEXTO.- NOTIFÍQUESE al Alcalde del Municipio de Nocaima, Cundinamarca, y al Agente del Ministerio Público.

SÉPTIMO.- Por Secretaría una vez, en firme esta providencia y rendidos los informes solicitados en los numerales anteriores, **INTÉGRESE** el presente asunto con el expediente No. 250002315000202000550-00

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE No. 25000231500020200106100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 017 DE 12 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 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 TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social reconoció y adoptó decisiones derivadas de la declaración de pandemia reconocida por parte de la Organización Mundial de Salud.

Efectivamente, en dicha Resolución se lee:

Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200106100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 017 DE 12 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 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 TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

En reciente sentencia C-248-18 la Corte Constitucional señaló:

1. La salud pública y el artículo 370 de la Ley 599 de 2000

1.1. Entendida en la doctrina como “el esfuerzo organizado por una sociedad para promover, proteger y restaurar la salud de las personas”[8] o, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), como “el esfuerzo organizado de la sociedad, principalmente a través de sus instituciones de carácter público, para mejorar, promover, proteger y restaurar la salud de las poblaciones por medio de actuaciones de alcance colectivo”[9], la salud pública fue definida por el artículo 32 de la Ley 1122 de 2007[10] como “el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país”, para después aclarar que “(d)ichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad”.

La salud pública es entonces un desarrollo directo del derecho a la salud que prevé el artículo 49 superior. Esto, en tanto incorpora un servicio público a cargo del Estado, encaminado a proteger la salud de los integrantes de la sociedad desde una perspectiva integral que asume los desafíos que presenta la necesidad de garantizar la salud colectiva como medio para garantizar la salud individual de las personas.

La declaración de pandemia universal adoptada por la OMS y reconocida por el gobierno nacional, constituye un estado de excepción, que impone a las autoridades adoptar medidas necesarias para conjurar la situación, tal como lo hizo el gobierno nacional y las autoridades locales, siendo que, la decisión que se ha remitido para control inmediato de legalidad, cumple el presupuesto de ser una medida excepcional, proferida en cumplimiento del reconocimiento de un hecho declarado por la OMS.

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho

RESUELVE

EXPEDIENTE No. 25000231500020200106100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 017 DE 12 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 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 TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

PRIMERO. - AVOCÁSE el conocimiento en única instancia¹ del control de legalidad inmediata del Decreto 017 de 12 de abril de 2020 “por el cual se adopta el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 expedido por el Presidente de la República, 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 toman otras determinaciones”, proferido por el Alcalde del Municipio de Gachalá – Cundinamarca.

Con el propósito de garantizar el acceso a la comunidad se le ordena al señor Alcalde Municipal disponga la publicación de la presente providencia en la página electrónica de dicha entidad.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE personalmente de la presente decisión al señor Agente del Ministerio Público, Álvaro Raúl Tobo Vargas, Procurador 9º Judicial II para Asuntos Administrativos, al correo electrónico designado para tal efecto, la cual deberá acompañarse de copia del acto administrativo objeto de control de legalidad.

¹ **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.

“**ACUERDO PCSJA20-11529** 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”

(...)

ARTÍCULO 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

EXPEDIENTE No. 25000231500020200106100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 017 DE 12 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 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 TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

TERCERO.- NOTIFÍQUESE la presente providencia al señor Alcalde Municipal de Gachalá y/o a quien haga sus veces, la cual será remitida al del correo electrónico de notificaciones judiciales de dicha entidad y/o el medio más expedito.

CUARTO.- De conformidad con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, **FIJÁSE** en la Secretaría de la Sección Primera un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. **ORDÉNASE** la publicación del aviso en la sección denominada "Medidas COVID 19" de la página web www.ramajudicial.gov.co para que sea consultado por la ciudadanía.

Los escritos de la ciudadanía se recibirán a través del correo electrónico fsolartm@cendoj.ramajudicial.gov.co.

QUINTO.- De conformidad con lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, **INVÍTASE** a la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y Protección Social y la Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO Seccional Cundinamarca, para que se pronuncien sobre el particular.

SEXTO.- DECRÉTASE la prueba consistente en requerir de la Alcaldía de Gachalá – Cundinamarca copia de los antecedentes que dieron origen al acto objeto de control, para lo cual, se concederá un término de diez (10) días.

La comunicación a la entidad correspondiente se hará por la Secretaría de la Sección Primera, a través de correo electrónico, acompañado de copia integral de la presente providencia.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200106100
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETO 017 DE 12 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, 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 TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

SÉPTIMO. - DÉSE a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE: No. 25000-23-15-000-2020-00971-00
OBJETO DE MEMORANDO NO. 20202200119123 DEL 8
CONTROL: DE ABRIL DE 2020
AUTORIDAD: BOGOTÁ D.C.

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: NO AVOCA CONOCIMIENTO

1. El Director para la Gestión Políciva de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., profirió la Resolución el Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 dirigido a las autoridades de Policía del Distrito Capital, y que tiene por asunto el *“lineamiento para garantizar el derecho fundamental al mínimo vital de población en situación de vulnerabilidad durante la cuarentena, y evitar el desalojo de usuarios por el no pago de hospedaje durante el término del aislamiento preventivo obligatorio”*.

2. El 22 de abril de 2020 la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó el reparto del asunto, correspondiéndole a la Magistrada Sustanciadora.

3. El Despacho no avocará el conocimiento del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020, conforme a las siguientes consideraciones:

3.1. El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que establece:

“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.”* (negrilla fuera del texto).

En los mismos términos, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), dispone:

“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”* (negrilla fuera del texto).

Como se puede observar, el control inmediato de legalidad se lleva a cabo respecto de actos administrativos en los que se desarrollen los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2. En términos de la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, los actos administrativos son definidos así:

“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados”¹.

Así mismo, el H. Consejo de Estado considera lo siguiente:

“El acto administrativo, como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general y/o particular y concreto, se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición)”².

Las definiciones dadas por las Altas Corporaciones coinciden en que el acto administrativo es la voluntad de manifestación de la voluntad de la Administración, tendiente a producir efectos jurídicos generales o particulares, esto es, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas de los administrativos.

¹ BELTRÁN SIERRA, Alfredo (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-1436 de 2001. Expediente D-2952.

² CARVAJAL BASTO, Stella Jeannette (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 12 de octubre de 2017. Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00007-00 (19950).

3.3. No toda manifestación de la voluntad de la administración corresponde a actos administrativos, así lo expresó el H. Consejo de Estado en su jurisprudencia al aludir:

“En este punto, debe dejar en claro la Sala que no todo acto de la Administración tiene la vocación o cualidad de producir efectos jurídicos, en este sentido, se diferencian los actos administrativos, que sí gozan de tal condición, de los actos de la Administración, entendidos como meramente declarativos, es decir, que son manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra”³.

Concordante a lo anterior, el doctrinante RICO PUERTA diferencia los “actos administrativos” de los “actos de la administración” en los siguientes términos:

“En efecto, toda la actividad administrativa, toda su actuación es actuación administrativa, pero solo el segmento de esa actividad que contenga manifestación unilateral de voluntad en función administrativa orientada a producir consecuencias jurídicas respecto de un tercero será acto administrativo.

De allí que no toda actuación administrativa sea acto administrativo, pero todo acto administrativo es actuación administrativa, lo que demuestra adicionalmente que toda actuación de la administración tiene lugar mediante actos de la administración.

Sobre esa base, cabe afirmar que la administración administra lo externo (los administrados) por actos administrativos, mientras que lo interno lo hace por actos de administración.

La diferencia se extiende, además, al régimen de la publicidad y el control jurisdiccional.

En efecto, el acto administrativo debe notificarse o publicarse, según sea particular o general. El acto de la administración no requiere ni lo uno ni lo otro.

³ GARCÍA GONZÁLEZ, María Elizabeth (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de junio de 2015. REF.: Expediente núm. 2011-00271-00.

En lo relacionado al control jurisdiccional, en tanto el acto administrativo, crea, modifica o extingue derechos en cabeza de terceros, es viable su control jurisdiccional. Distinto ocurre con la administración que, como regla general, escapan a aquél”⁴.

En virtud de lo expuesto deben diferenciarse los actos de la administración como las manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, de los actos administrativos como aquellas que producen tales efectos jurídicos, diferencia que es relevancia para determinar si el acto debe ser notificado o publicado, y si sobre el mismo debe ejercerse el control jurisdiccional.

3.4. Como se señaló en líneas anteriores, el control inmediato de legalidad que se lleva a cabo por esta jurisdicción en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, se lleva a cabo respecto de actos administrativos, que desarrollen los decretos por los cuales se declare un Estado de excepción, circunstancia que presupone que tales actos objeto de control deben contener declaraciones que produzcan efectos jurídicos frente a otros.

3.5. De la lectura de las consideraciones del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020, se observa que éste contiene una serie de lineamientos dirigidos a la Policía Nacional, que contiene las actuaciones que la autoridad debe llevar a cabo respecto de los casos que se presenten desalojos a las personas en condición de vulnerabilidad por el no pago de hospedaje durante el término de aislamiento obligatorio.

Según lo expresa el Memorando, los lineamientos indicados se dan a efectos que la Policía Nacional cumpla con lo previsto en el artículo 6º del

⁴ RICO PUERTA, Luis Alfonso. El acto administrativo. 1ª ed. Medellín: Universidad de Medellín, 2013. p. 83 y 84.

Decreto No. 093 de 2020 *“por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”*, que dispone:

“ARTICULO 6.- El prestador de servicios de vivienda que corresponden a menos de treinta (30) días, según lo previsto en el Decreto 2590 de 2009, se abstendrá de desalojar al usuario en condición de vulnerabilidad por el no pago del hospedaje, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio. Lo anterior, en desarrollo del principio de solidaridad previsto en la Ley 1523 de 2012”.

3.6. En el Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 se afirma que el artículo 6º del Decreto Distrital No. 93 de 2020 contiene una orden de policía concreta que deberá ser materializada en el territorio, y sustentada en el principio de precaución consagrado en el artículo 8 de la Ley 1523 de 2012. Por tanto, el objeto del acto es dar instrucciones a la Policía Nacional para dar cumplimiento al referido artículo del Decreto Distrital.

3.7. En el aparte final del referido memorando, se informó que en los términos dados en las consideraciones del acto se daba *“el lineamiento técnico que deberán acoger las autoridades de Policía para evitar e impedir el desalojo de las personas descritas en el artículo 6 del Decreto 093 del 25 de marzo de 2020”*.

3.8. Con fundamento en lo expuesto en esta providencia, forzoso es concluir que el citado Memorando no es un acto administrativo sino un acto de la administración, puesto que no genera unos efectos jurídicos respecto de los administrados, sino que sus efectos son internos a la administración, pues otorga directrices para dar cumplimiento a otro acto dictado en el marco de la emergencia sanitaria y de la declaratoria del estado de

excepción, como lo es el Decreto Distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020.

3.9. En este aspecto debe aclararse que los efectos para la ciudadanía que impliquen la prohibición de desalojo de las personas en situación de vulnerabilidad, no se derivan del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020, sino del Decreto Distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020 que en su artículo 6º consagra tal medida.

3.10. El Decreto Distrital No. 093 del 25 de marzo de 2020 ya es de conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sede del control inmediato de legalidad⁵, siendo innecesario adelantar otro análisis en el marco del mismo medio de control sobre la prohibición de desalojo de las personas en situación de vulnerabilidad en la ciudad de Bogotá D.C. durante el término de aislamiento obligatorio.

3.11. En consecuencia, el Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 al no ser un acto administrativo no puede ser objeto de conocimiento por parte de esta Corporación en el marco del control inmediato de legalidad, motivo por el cual el Despacho no avocará el conocimiento del asunto.

En mérito de lo expuesto, el **Despacho:**

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Control inmediato de legalidad. Radicado No. 25000-23-15-000-2020-00551-00. M.P. Dr. Néstor Javier Calvo Chaves.

respecto del Memorando No. 20202200119123 del 8 de abril de 2020 proferido por el Director para la Gestión Policiva de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., de conformidad con las consideraciones expuestas en esta decisión.

SEGUNDO: Por Secretaría de la Sección, **NOTIFÍQUESE** esta providencia por medios electrónicos o por el medio más expedito a la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. y a la señora Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación, adjuntando copia del memorando objeto del presente control inmediato de legalidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada