



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"**  
**DESPACHO NO. 13**

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**

**AUTO No. 45**

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-02626-00
ENTIDAD:	<b>MUNICIPIO DE PACHO</b>
ACTO:	<b>DECRETO No. 051 DE 18 DE JUNIO DE 2020</b>
DECISIÓN:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

Efectuado el reparto por parte de la secretaría general de esta corporación, le correspondió a este despacho el conocimiento del Decreto 051 de 18 de junio de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN, DEFENSA JUDICIAL Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL MUNICIPIO DE PACHO", expedido por el alcalde del municipio de Pacho, para realizar el control inmediato de legalidad de conformidad con los artículos 135 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Previo a tomar la decisión que corresponda, se procede al siguiente análisis:

#### **1. De la situación de emergencia sanitaria originada por el COVID-19**

El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante las Resoluciones 385 de 12 de marzo de 2020, 844 de 26 de mayo de 2020 y 1462 de 25 de agosto de 2020 declararon la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de noviembre de 2020. Adicionalmente, para conservar el orden público, mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020<sup>1</sup>, el presidente de la República ordenó en el artículo 1º "el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19" y en el artículo 2º "a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior."

<sup>1</sup> "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"

Medidas que fueron ampliadas hasta el 1º de septiembre de 2020 mediante los Decretos 531 de 8 de abril de 2020, 593 de 24 de abril de 2020, 636 de 6 de mayo de 2020, 689 de 22 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 –modificado por el D. 847 de 14 de junio de 2020–, 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio 2020 y 1076 de 28 de julio de 2020.

De igual forma, mediante Decreto 1168 de 11 de agosto de 2020<sup>2</sup> el presidente de la República, regulo “la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento Individual responsable”, en donde ordenó (i) el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, (ii) la restricción de actividades solamente en los municipios con alta afectación del virus, previa autorización del Ministerio del Interior y concepto del Ministerio de Salud y Protección social, (iii) prohibición de eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración, apertura de bares y discotecas y consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio, (iv) implementación del teletrabajo o trabajo para los empleados del sector público y privado y (v) el cierre de fronteras.

## **2. De la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica originada por el COVID-19**

De conformidad con lo dispuesto en artículo 215 de la Carta Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, puede decretar el estado de emergencia por el término de treinta (30) días y hasta noventa (90) días, cuando se perturben o se amenacen perturbar el orden económico, social y ecológico del país.

La Ley estatutaria 137 de 2 de junio de 1994<sup>3</sup> previó que la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica no debe ser superior a los treinta (30) días y a una vez vencido ese término, está en la obligación de convocar al Congreso de la República, quien a su vez, durante el año siguiente puede “reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado” – arts. 46 y 49–.

Así mismo, esta norma estableció que durante el periodo de emergencia, el gobierno está facultado para expedir decretos legislativos a efectos de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, sin desmejorar los derechos sociales de los trabajadores –arts. 47 y 50– y finalmente, como control político, el presidente de la República debe dar informe motivado al Congreso de la República, sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas –art. 48–.

Atendiendo esas disposiciones, el presidente de la República mediante los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo del mismo año 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, cada uno, como quiera que las atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales resultaban

---

<sup>2</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”

<sup>3</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”

insuficientes para hacer frente a las circunstancias detonantes de la crisis generada por el nuevo coronavirus Covid-19.

### **3. Del control inmediato de legalidad y competencia de los Tribunales Administrativos**

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, “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.”

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136, en consonancia con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, ejercer el control inmediato de legalidad de las **medidas de carácter general** dictadas “por autoridades territoriales departamentales y municipales” en ejercicio de la **función administrativa** como **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**.

### **4. Del acto remitido para control inmediato de legalidad**

En virtud de lo señalado en las Leyes 136 de 1994, 446 de 1998 y 640 de 2001, así como también, en los Decretos 1716 de 2009 y 1069 de 2015, el alcalde de Pacho mediante el Decreto 051 de 18 de junio de 2020, estableció:

#### **“CAPÍTULO 1 DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO PRIMERO: DEFINICIÓN.** se entiende por Comité de Conciliación y Defensa Judicial, la instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la Entidad Territorial. Igualmente decidirá, en cada caso específico, sobre la procedencia de la Conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público.

La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité.

**ARTÍCULO SEGUNDO: OBJETIVO.** El Comité de Conciliación tendrá como objetivo el estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y la defensa de los intereses de la entidad.

**ARTÍCULO TERCERO: PRINCIPIOS ORIENTADORES.** Los miembros del Comité y los servidores públicos que intervengan en sus sesiones en calidad de invitados, obrarán inspirados en los principios constitucionales - artículo 209-, artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, atendiendo con atención los de legalidad, igualdad, moralidad, eficacia, economía,

celeridad e imparcialidad y tendrán como propósito fundamental proteger los intereses de la entidad y el patrimonio público.

## CAPÍTULO II CONFORMACIÓN, FUNCIONES DEL COMITÉ Y ASISTENCIA

ARTÍCULO CUARTO: CONFORMACIÓN. El Comité de Conciliación estará conformado por funcionarios con carácter permanente e invitados permanentes y ocasionales. Serán integrantes permanentes, quienes concurrirán con voz y voto:  
(...)

ARTÍCULO QUINTO: FUNCIONES DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN. El Comité de Conciliación del Municipio de Pacho, tendrá a su cargo las siguientes funciones:  
(...)

## CAPÍTULO III IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

ARTÍCULO SEXTO: TRÁMITE DE IMPEDIMENTOS, RECUSACIONES Y/O CONFLICTO DE INTERESES. A efectos de garantizar los principios de imparcialidad y autonomía en la adopción de las decisiones, si algunos de los integrantes del Comité se encuentra incurso en alguna de las causales de impedimento, recusación y/o conflicto de intereses, previstas en el Capítulo 11 del Código General del Proceso, artículos 11 y 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes, deberá informarlo al Comité previo a comenzar la deliberación de los asuntos sometidos a estudio.  
(...)

## CAPITULO IV DE LAS SESIONES DEL COMITÉ

ARTÍCULO SÉPTIMO: SESIONES. El Comité de Conciliación se reunirá de forma ordinaria no menos de dos (2) veces al mes y en forma extraordinaria, cuando las circunstancias lo exijan o cuando lo estime conveniente el Secretario Técnico del Comité, el Jefe de la Oficina de Control Interno, o al menos dos (2) de sus integrantes permanentes, previa convocatoria que con tal propósito formule la Secretaría Técnica, en los términos señalados en este reglamento.  
(...)

## CAPÍTULO V PRECEDENTE JUDICIAL Y SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN EN BLOQUE

ARTÍCULO OCTAVO: PRECEDENTE JUDICIAL. El asesor que ejerce la defensa judicial en el municipio en coordinación con el Secretario de Gobierno deberá informar al Comité de Conciliación acerca del precedente judicial vigente aplicable a los casos sometidos a consideración, como criterio que permita orientar la decisión en cuanto a la procedencia de los mismos. En los asuntos en los cuales exista alta probabilidad de condena, con fundamento en la jurisprudencia reiterada de las altas Cortes, los integrantes de los Comités de Conciliación deberán analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.

ARTÍCULO NOVENO: SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN DE BLOQUE. Para los asuntos judiciales y extrajudiciales que requieran ser sometidos al Comité de Conciliación en los cuales se presenten idénticos fundamentos de derecho y pretensiones, los miembros del Comité podrán adoptar una directriz general fijando su posición. En esta medida, el apoderado que lleve la representación de la entidad para estos asuntos, deberán relacionar los mismos en el informe que se presente al

Secretario Técnico anterior a la reunión y luego, deberán hacer mención frente al particular en la respectiva sesión del Comité para que sea este quien determine si dicho asunto seguirá los lineamientos fijados en la directriz o si por el contrario se deberá fijar una nueva posición. De lo anterior, se dejará constancia en la respectiva acta.

## CAPÍTULO VI FICHAS TÉCNICAS

ARTÍCULO DÉCIMO: PRESENTACIÓN TRÁMITE DE LAS FICHAS TÉCNICAS EN MATERIA DE CONCILIACIÓN. Para fundamentar jurídicamente y para facilitar la exposición y estudio de los casos sometidos a consideración del Comité, el asesor que ejerce la defensa judicial en el municipio en coordinación con los asesores del despacho del señor alcalde y con el Jefe de la Dependencia en donde se haya originado o tramitado el asunto objeto de conciliación, agotará el trámite para que en su dependencia se dé una respuesta al asunto objeto de conciliación y la remita junto con los documentos soporte, a la Secretaria Técnica del comité. Recibida la documentación o antes, si así lo considera la secretaria de gobierno designará un abogado adscrito a su dependencia para que se encargue de la representación de la entidad, y proyecte una ficha técnica la cual podrá elaborar junto con el funcionario de la dependencia de origen para exposición de la ficha técnica ante el Comité en forma verbal. La veracidad y fidelidad de la información y de los hechos consignados en la ficha técnica será responsabilidad de quien(es) las elabore, la cual se remitirá a la Secretaría Técnica del Comité en forma impresa y vía e-mail. La integridad, veracidad y fidelidad de la información en las fichas son responsabilidad del abogado que elabore la correspondiente ficha, quien deberá suscribir la misma.

(...)

## CAPÍTULO VII INFORMES

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: INFORMES DE GESTIÓN Y DE LA EJECUCIÓN DE SUS DECISIONES AL COMITÉ DE CONCILIACIÓN. El informe deberá contener una relación de las sesiones del Comité indicando la fecha, el número de acta, los asuntos estudiados, el valor de las pretensiones, la decisión del Comité, el valor conciliado, o aprobado para demandar en repetición y la ejecución o desarrollo de la audiencia indicando si fue o no aprobado el acuerdo conciliatorio.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: A INSTANCIA DEL SECRETARIO TÉCNICO. El Secretario Técnico previa aprobación del Comité, deberá remitir a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, un reporte que deberá contener como mínimo la siguiente información:

(...)

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: CRITERIOS Y PASOS PARA SELECCIONAR EL PROFESIONAL QUE EJERCE LA DEFENSA JUDICIAL EN EL MUNICIPIO. En razón a que el Municipio no cuenta en su planta de personal con Jefe de la Oficina jurídica y/o representante judicial, acudirá a la modalidad de contratación de prestación de servicios directa, por la causal de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: LOS REQUISITOS QUE DEBERÁ CUMPLIR LA PERSONA QUE EJERCERÁ LA DEFENSA JUDICIAL EN EL MUNICIPIO SON:

(...)

## CAPÍTULO VIII SECRETARÍA TÉCNICA, ACTAS Y ARCHIVO

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO. SECRETARIA TÉCNICA. La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Secretario de Gobierno del Municipio o por quien este designe, quien tendrá a su cargo las siguientes funciones:  
(...)

CAPÍTULO IX  
SEGUIMIENTO Y CONTROL A LAS DECISIONES DEL COMITÉ EN ATENCIÓN A  
PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO

ARTÍCULO VIGÉSIMO: VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES ADOPTADAS POR EL COMITÉ. Corresponde al Secretario Técnico del Comité de Conciliación junto con el Jefe de la Oficina de Control Interno, verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Comité.  
(...)

CAPÍTULO X  
DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO: REGLAMENTO INTERNO. El comité de Conciliación, Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico del Municipio de Pacho, sin perjuicio de lo establecido en este decreto, podrá adoptar su propio reglamento, para lo cual deberá observar las disposiciones legales vigentes.

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO: VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga la Resolución Municipal N. 012 del 2010 y demás actos administrativos que le sean contrarios”

## 5. Caso concreto

En el presente asunto, el alcalde de Pacho mediante el Decreto 051 de 18 de junio de 2020 modificó y actualizó el comité de conciliación, defensa judicial y prevención del daño antijurídico de ese municipio, en donde estableció: (i) sus objetivos y principios orientadores, (ii) quienes conforman el comité y sus funciones (iii) el trámite para impedimentos y recusaciones, (iv) la forma de sesionar, (v) la aplicación del precedente y la posibilidad de dictar directrices generales, (vi) la presentación y contenido de las fichas técnicas, (vii) las formas de presentar informes de gestión, (viii) las funciones de la secretaría técnica y (ix) la proposición de correctivos para prevenir la causación de los daños antijurídicos.

De la lectura del acto remitido, se observa que el alcalde del municipio de Pacho, ejerció una función administrativa que el ordenamiento jurídico le otorga como representante legal de esa entidad territorial –L. 136/94, art. 91, L. d), num. 4<sup>4</sup>–, la cual no se encuentra fundamentada en facultades extraordinarias previstas en decretos legislativos expedidos por el presidente de la República en el marco de un estado de excepción.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de funciones

---

<sup>4</sup> “4. Crear, suprimir o fusionar los **empleos de sus dependencias**, **señalarles funciones especiales** y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.”

administrativas, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco de un estado de excepción. Luego, como el acto expedido por el alcalde de Pacho no desarrolla un decreto legislativo expedido por el presidente de la República, dicho acto no es pasible de control conforme lo indican las normas en cita.

En consecuencia, el despacho no avocará conocimiento del Decreto 051 de 18 de junio de 2020, expedido por el alcalde de Pacho, sin embargo, se advierte que esta decisión no impide que la legalidad de ese acto sea controvertida a través de otro medio de control que disponga la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el despacho No. 13 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

### RESUELVE

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento para ejercer control inmediato de legalidad del Decreto 051 de 18 de junio de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL COMITÉ DE CONCILIACIÓN, DEFENSA JUDICIAL Y PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO DEL MUNICIPIO DE PACHO", expedido por el alcalde del municipio de Pacho, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión al alcalde de Pacho, la cual se realizará a través de la secretaría de la subsección E, por medio de correo electrónico previsto por la autoridad municipal, quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web.

**TERCERO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia al Ministerio Público de este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 612 del CGP.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la secretaría de la subsección, mediante un aviso en la página web de la Rama Judicial y del Consejo de Estado, según Circular C011 de 31 de marzo de 2020, expedida por la presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**QUINTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia y previa anotación en el sistema, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO**  
Magistrada