

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de abril dos mil veinte (2020).

Expediente	250002315000202000944-00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDE MUNICIPIO DE NILO CUNDINAMARCA
Acto Administrativo	DECRETO 045 DEL 22 DE MARZO DE 2020
Asunto	TRATÁNDOSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA, NO EN DESARROLLO DE DECRETO LEGISLATIVO, NO ES PASIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, AUN CUANDO SE HAYA EMITIDO EN VIGENCIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE NILO - CUNDINAMARCA, emitió el 22 de marzo de 2020, el Decreto 045 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE NILO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Esta Corporación aprehendió de oficio el control inmediato de su legalidad¹, y con reparto del 21 de abril de 2020, se asignó su conocimiento a la suscrita Magistrada Sustanciadora.

I. ANTECEDENTES

1.1- El 11 de marzo del año que avanza, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica generada por la propagación del nuevo coronavirus, COVID 19, declaró la Pandemia Mundial.

1.2- En secuencia a la declaratoria de pandemia del coronavirus realizada por la OMS, y a modo de medida preventiva, el 12 de marzo siguiente, el Ministerio de Salud y de Protección Social, declaró la **emergencia sanitaria** mediante Resolución 385.

¹ CPACA. “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.

1.3- En la misma fecha, el Gobernador de Cundinamarca mediante Decreto 137, **declaró la alerta amarilla** en el Departamento de Cundinamarca, y adoptó medidas administrativas, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - COVID 19, en comprensión de esa entidad territorial.

1.4- El 16 de marzo, la misma autoridad departamental, mediante Decreto No. 140, declaró la **situación de calamidad pública** en el departamento de Cundinamarca.

1.5- El 17 siguiente, el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, con la firma de todos sus Ministros, mediante Decreto No. 417, **declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional**, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis y pánico generados por la propagación y mortalidad del nuevo Coronavirus Covid-19 y las medidas de contención decretadas para evitar una mayor transmisión, impidiendo fundamentalmente: **(i)** la propagación del Coronavirus, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

1.6- El 18 de marzo de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4) del artículo 199 y artículo 315 constitucionales y el artículo 189 de la Ley 1801 de 2016, con la firma de la Ministra del Interior y el Ministro de Defensa Nacional, mediante Decreto 418, **dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público**, e invoca además los artículos 2º y 296 Constitucionales, y 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el 26 de la Ley 1551 de 2012. Asimismo reseña como antecedente, la declaratoria como pandemia que realizó del COVID - 19, la Organización Mundial de la - OMS, el 11 marzo de 2020, y la declaratoria de emergencia sanitaria, que en consecuencia efectuó el Ministerio de Salud y Protección Social, el 12 de marzo siguiente, mediante Resolución 385, ordenando hasta 30 de mayo de 2020, la adopción de medidas para prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

1.7.- El 22 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Nilo Cundinamarca, en marco de las disposiciones contenidas en el Decreto Departamental 140 del 16 de marzo anterior, y el Decreto Nacional 418 del 18 siguiente, expidió el Decreto 044 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE NILO CUNDINAMARCA".

1.8- El mismo 22 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Nilo Cundinamarca, al amparo y en secuencia de la precitada declaratoria de calamidad pública, expide el Decreto 045, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE NILO CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

II- FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

2.1- Competencia

El control inmediato de legalidad es en virtud del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA², de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto.

Naturaleza de única instancia de la que deviene, contrastado el artículo 125 del mismo ordenamiento procesal³, que las providencias distintas al fallo son de órbita funcional del ponente, y esta premisa fortalece en contexto del artículo 185 también del CPACA⁴.

Por consiguiente y en contraste con el caso en concreto, se tiene que el conocimiento del control inmediato de legalidad que nos ocupa, es de competencia en única instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como quiera que trata de acto administrativo emitido por el Alcalde Municipal de Nilo Cundinamarca, y en cuanto es providencia distinta del fallo, es de órbita de la suscrita Magistrada Ponente.

2.2- Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad

² CPACA. "ARTÍCULO 151. Numeral 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"

³ "(...)Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

⁴ "(...) Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:
1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría 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. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."

2.2.1- En voces del inciso primero del artículo 20⁵ de la Ley 137 de 1994, en consonancia con el artículo 136 del CPACA⁶, el control inmediato de legalidad, es el medio jurídico previsto en nuestro ordenamiento positivo, para examinar oficiosamente, la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan por las autoridades nacionales o territoriales en desarrollo de decretos legislativos durante estados de excepción.

2.2.2- En los términos del artículo 215 Superior, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 Constitucionales, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

2.3- En consecuencia, asumen como requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad, **(i)** que el acto administrativo sea de contenido general; **(ii)** que sea posterior en el tiempo a la declaratoria de emergencia, y **(iii)** que haya sido dictado al amparo de éste. De forma que el acto administrativo general, proferido en ejercicio de facultades administrativas ordinarias, aunque sea posterior a la declaratoria de emergencia, no es pasible de control inmediato de legalidad.

2.3- Análisis del caso concreto

2.3.1- En labor de determinar sobre la procedencia de asumir el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Municipal 045 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Nilo – Cundinamarca, se tiene, contrastado que se emitió al amparo del Decreto 044 de esa misma fecha, por medio del cual se declaró la calamidad pública en la citada municipalidad, y este último a su vez, se profirió en marco del Decreto 140 Departamental del 16 anterior, por el que se declara el estado de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca y del Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República,

⁵“(…)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.”

⁶“(…) 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”.

no al amparo ni en desarrollo de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ordinarias, se tiene como **problema jurídico**:

¿El Decreto Municipal No 045 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Nilo – Cundinamarca, es pasible del control inmediato de legalidad, o procede abstenerse de iniciar el mismo, por tratarse de acto administrativo dictado en marco de actos administrativos distintos a la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional?

2.3.2- En respuesta al interrogante planteado se tiene, que el Decreto 045 del 22 de marzo del 2020, del Alcalde Municipal de Nilo Cundinamarca, no es pasible de control inmediato de legalidad, y en consecuencia, procede abstenerse de iniciar éste, por razón a que no comporta, conforme exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, desarrollo de decreto legislativo en estado de excepción.

Por el contrario, aunque es cronológicamente posterior a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y se emitió en vigencia del estado de excepción derivado de aquella, resulta relevante, tiene fundamento en el ejercicio de función administrativa ordinaria. Así emerge, contrastadas las premisas normativas de las que se sirve, y los antecedentes que invoca en el nivel departamental y nacional. Decretos Departamentales 137 y 140 de marzo de 2020 del Gobernador de Cundinamarca; Resolución 385 de los mismos mes y año del Ministerio de Salud, y Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**

PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad, respecto Decreto 045 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Nilo-Cundinamarca, en orden a las valoraciones que anteceden.

SEGUNDO: Por **Secretaría de la Sección Tercera** del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **publíquese aviso**, durante **tres (3) días**, indicando el contenido pleno de esta decisión.

TERCERO: Por **Secretaría de la Sección Tercera** del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, notifíquese personalmente a las siguientes autoridades:

3.1- Al Agente del Ministerio Público - Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría

General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia y del Decreto a que refiere la misma.

3.2- Al Alcalde Municipal de Nilo Cundinamarca, o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de esa entidad territorial, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO⁷

Magistrada

VMLC

⁷ Firma escaneada conforme habilitó el art. 12 del Decreto Nacional 491 de 2020