

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION TERCERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., Veintiocho (28) de abril de dos mil Veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Proceso No.: 2020 – 1170

Acto Administrativo: DECRETO 036 DE ABRIL 7 DE 2020

Entidad que profiere: MUNICIPIO DE VIANÍ

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

NO AVOCA CONOCIMIENTO

I. Antecedentes

Mediante acta de reparto, le correspondió al Despacho el conocimiento del “CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”, del Decreto N° 036 de abril 7 de 2020, proferido por el MUNICIPIO DE VIANÍ, mediante el cual *“se declara el cierre total de las vías del casco urbano del municipio de Vianí, con el fin de contener la propagación del coronavirus covid-19, y se adoptan medidas para mantener el orden público en el municipio de Vianí”*

II. CONSIDERACIONES

A continuación, el Magistrado sustanciador¹ analizará si en el presente asunto se cumplen los presupuestos procesales, para avocar o no, el conocimiento del control inmediato de legalidad del acto administrativo enunciado.

1. De la razón y finalidad del control automático de legalidad.

1.1. La Constitución Política de Colombia, prevé en sus artículos 212 a 215, la facultad que tiene el Gobierno Nacional para declarar estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica social y ecológica) en circunstancias especialísimas, en las que en procura de conservar el orden público y seguridad nacional, se deban adoptar decisiones más drásticas de lo normal, e inclusive restrictivas de la libertad jurídica de los ciudadanos.

¹ Precisa el Despacho, que la Sala plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión virtual del 31 de marzo de 2020, determinó que la competencia para no dar trámite al control inmediato de legalidad radica en el magistrado sustanciador

Frente a esta decisión el Despacho reitera sus argumentos expuestos en la sala virtual en el sentido, que, dada la especialidad del control inmediato de legalidad, que inclusive el propio artículo 185 del CPACA consagra, que la competencia para proferir el fallo radica en la Sala Plena y no en las secciones, la recta interpretación de esta normativa nos permite sostener, que la decisión de no avocar el conocimiento igualmente le corresponde a la Sala Plena; lo anterior por cuanto: **ii)** el cumplimiento de los supuestos legales, que permiten el control inmediato de legalidad, implica -de todas formas- un análisis sustancial del acto administrativo; y, **ii)** se evitarían la pluralidad de criterios frente al cumplimiento de los supuestos legales, que permiten el control inmediato legalidad.

- 1.2. Posteriormente, con la expedición de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, a través de la cual se reglamentan los estados de excepción, el legislador estableció un CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD **de los actos administrativos de carácter general, dictados por las autoridades administrativas, en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante estados de excepción**², el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa.
- 1.3. Por su parte, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 136, también estableció el control inmediato de legalidad frente a los actos administrativos expedidos en vigencia de un Estado de Excepción. De igual manera consagró el trámite procesal pertinente (artículo 185 del CPACA).
- 1.4. En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 indicó, que el control inmediato de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.
- 1.5. En este orden de ideas, se observa lo siguiente, frente al **control inmediato de legalidad: (i) se trata de un mecanismo especial previsto por el legislador**, con una finalidad propia: *“impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción”*; **(ii)** opera exclusivamente, frente a actos administrativos de contenido general expedidos en desarrollo de Decretos Legislativos, proferidos durante un estado de excepción, **(iii)** razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente**, está llamado a **verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad; **(iv)** en ese sentido, el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente, está llamado a verificar, que el acto administrativo puesto a su conocimiento, está desarrollando un Decreto Legislativo proferido con ocasión de un estado de excepción.

Una interpretación en contrario, implicaría desnaturalizar la razón de ser del control inmediato de legalidad, y desconocería los medios de control propios para cuestionar los actos administrativos, que no fueron proferidos en desarrollo de un estado de excepción.

De conformidad con lo anterior, en aras de: **(i)** no desnaturalizar la razón de ser del control automático de legalidad; **(ii)** la recta interpretación de los principios de economía y celeridad procesal; y, **(iii)** evitar un desgaste innecesario de la jurisdicción; al juez le corresponde analizar el cumplimiento

² 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.

de los presupuestos establecidos, en el artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

2. Del control inmediato de legalidad y la coexistencia de los medios de control frente al acto administrativo.

Es importante precisar, que el control inmediato de legalidad, de ninguna manera limita o extingue los medios de control clásicos, frente al acto administrativo; este especial control oficioso y automático, no impide, ni limita el propio derecho de acción de los ciudadanos, mediante los medios de control ordinarios³.

3. Caso concreto

En el presente asunto, **no se cumplen los supuestos procesales** del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994 en armonía con el artículo 136 y 185 del CPACA, conforme a las siguientes consideraciones:

- 3.1. Revisado el contenido del Decreto Municipal N° 036 de abril 7 de 2020, se advierte que en el mismo se está: i) ordenando el cierre de las vías que componen *el casco urbano del municipio de Vianí, con el fin de contener la propagación del covid-19*; ii) *estableciendo excepciones a la disposición anterior y*; iii) *exponiendo las consecuencias de inobservar las medidas adoptas en el decreto municipal*; lo anterior, según el Municipio Vianí, **de conformidad con las facultades extraordinarias de policía previstas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”⁴.**

³ Consejo de Estado; Sección Primera; Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez; veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00“[...] La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en reiterada jurisprudencia ha señalado que el desarrollo del control automático de legalidad de un acto administrativo **no le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario** por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, función desarrollada con fundamento en los artículos 238 de la Constitución Política y 82 a 85 del Código Contencioso Administrativo, en la medida que los actos administrativos se expiden en ejercicio de funciones administrativas. [...]”

⁴ **ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y **con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de** desastres, **epidemias**, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: 1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor. 2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo. 3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse. 4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas. 5. **Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.** 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. 7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. 8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios. 9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos. 10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional. 11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado. 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

- 3.2. Ahora, si bien es cierto, en el Decreto Municipal N° 036 de abril 7 de 2020, se citó como antecedente normativo al Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, en estricto sentido, **el Decreto Municipal no se expidió con el objeto de desarrollar dicho Decreto Legislativo ni ningún otro que haya sido proferido con ocasión del estado de excepción**, (bajo el entendido que aspectos relacionados con la restricción a la movilidad de las personas con ocasión del COVID-19, no han sido regulados mediante decretos legislativos), **sino que fue proferido en desarrollo de las facultades extraordinarias de policía con que cuentan los alcaldes**.
- 3.3. Así las cosas, observa el Despacho, que aun cuando desde el punto de vista formal, el Decreto Municipal N°036 de abril 7 de 2020, citó como fundamento o antecedente el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, y fue proferido cuando ya se encontraba vigente el estado de excepción; desde el punto de vista sustancial, **el Decreto Municipal no fue proferido en desarrollo de ningún decreto Legislativo**, sino única y exclusivamente en ejercicio de las facultades extraordinarias de policía con que cuentan los alcaldes de conformidad con la Ley 1801 de 2016.
- 3.4. En este punto considera pertinente aclarar el Despacho, que en aras de identificar si procede el control inmediato de legalidad de un acto administrativo, más que verificar si en el mismo se cita o no se cita un Decreto Legislativo proferido con ocasión de un estado de excepción, **al Juez de lo contencioso administrativo le corresponde analizar si el acto administrativo puesto en su conocimiento, desarrolla un decreto legislativo o toma medidas directa o indirectamente relacionadas con la disposiciones adoptas mediante decretos legislativos**, a efectos de determinar si procede el control inmediato de legalidad, y como quiera que ello no se evidencia en el caso concreto, no hay lugar a avocar conocimiento.

En virtud de lo anterior, se

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el trámite procesal de control inmediato de legalidad, respecto del Decreto Municipal N° 036 de abril 7 de 2020, por no cumplirse los requisitos procesales, establecidos en el artículo 20 de Ley 137 del 2 de junio de 1994 en armonía con el artículo 136 y 185 del CPACA.

SEGUNDO: Por Secretaría de la sección tercera **NOTIFICAR** esta decisión al MUNICIPIO DE VIANÍ, al correo electrónico: alcaldia@viani-cundinamarca.gov.co

TERCERO: ORDENAR al MUNICIPIO DE VIANÍ que publique esta providencia, en la página web⁵ del municipio por el termino de diez (10) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto.

⁵ www.viani-cundinamarca.gov.co/

CUARTO: NOTIFICAR esta providencia al representante del Ministerio Público a los siguientes correos electrónicos: dablanca@procuraduría.gov.co y d.blancoleguizamo@yahoo.es

QUINTO: De conformidad con la decisión adoptada en la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión virtual del 31 de marzo de 2020, contra esta providencia procede el recurso de súplica⁶.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado

JCGM /EMB

⁶ Al respecto el magistrado advierte, que la procedencia del recurso de súplica torna engorroso el trámite, por cuanto: i) implica realizar un nuevo reparto; ii) el asunto lo conocerá un nuevo magistrado; iii) la Sala deberá discutir si aprueba o no, la ponencia del recurso de súplica; iv) si bien se trata de una trámite de única instancia, el mismo es de carácter especial y por la celeridad y agilidad del mismo, no es procedente el recurso de súplica frente a providencias de esta naturaleza; menos con base en un principio de integración normativo, de recursos que regulan un proceso ordinario (artículo 246 del CPACA; v) por lo anterior, se reitera el argumento, que dada la razón y finalidad de este control inmediato de legalidad, y los efectos de no avocar o no tramitar, la decisión judicial y la correspondiente responsabilidad es de la Sala Plena y no del Magistrado Sustanciador.