



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020).

Expediente	250002315000202002474-00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN
Acto Administrativo	DECRETO 074 DEL 15 DE JULIO DE 2020
Asunto	ABSTIENE DE INICIAR CONTROL
Tema	TRATÁNDOSE DE DECRETO EMITIDO EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA Y POR FUERA DE LA VIGENCIA TEMPORAL DEL ESTADO DE EMERGENCIA, CORRESPONDE A ASUNTO NO PASIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN (CUNDINAMARCA), expidió el Decreto 074 del 15 de julio de 2020, *“Por medio del cual se toman medidas preventivas y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la contención de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID 19 en el municipio de Villapinzón - Cundinamarca.”*

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

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.

I. CONSIDERACIONES

I.1. El 10 de marzo de 2020, mediante la Circular N° 0018, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, imparte recomendaciones para la toma de medidas y acciones necesarias para la contención y prevención del COVID-19, en entidades del sector público y privado, servidores públicos, trabajadores independientes y contratistas.

I.2. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud OMS-, calificó el brote de COVID 19 (coronavirus) como una pandemia, y consecuentemente, el 12 siguiente, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385, declaró "LA EMERGENCIA SANITARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL HASTA EL 30 DE MAYO DE 2020", y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID 19.

1.3- El 17 de marzo de 2020, mediante Decreto No. 417, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, 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 adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: **(i)** la propagación del COVID 19 (Coronavirus), y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

1.4- Mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 11 de mayo de 2020.

1.5- Mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta el país por causa del Coronavirus COVID-19.

1.6- Por Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, a saber, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 1 de julio de 2020, aislamiento que se amplió hasta el 15 de julio de 2020 por disposición del Decreto 749 de 2020, y a su vez fue ampliado hasta el 1 de agosto de 2020, mediante Decreto 990 de 2020.

1.7- El 15 de julio de 2020, el ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN (CUNDINAMARCA), expidió el Decreto 074, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 209 y 315 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, 91 de la Ley 136 de 1994, **14, 109 y 202 de la Ley 1801 de 2016**, la Ley 1523 de 2012, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016, y el Decreto 749 de 2020, en virtud de los cuales dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR la medida de aislamiento preventivo obligatorio contemplada en el Artículo 1 del Decreto 990 del 9 de julio de 2020 expedido por el Ministerio del Interior “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”, así:

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar 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 16 de julio de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional con las excepciones previstas en el presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECRETAR el toque de queda en la jurisdicción del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca, en un horario comprendido entre las 6:00 p.m. y las 5:00 a.m., desde las 6:00 p.m. del 16 de julio hasta las 5:00 a.m. del 1 de agosto de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: RESTRINGIR el horario de atención de los establecimientos de comercio que pueden operar conforme al Decreto 990 del 9 de julio del presente año, expedido por el Ministerio del Interior, los cuales funcionarán en un horario de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

PARAGRAFO PRIMERO: Los establecimientos de venta de insumos agrícolas tendrán un horario de funcionamiento de 6:00 a.m. y hasta las 4:00 p.m. sin excepción.

PARAGRAFO SEGUNDO: El horario de atención para los establecimientos de comercio denominados veterinarias, será de 8:00 a.m. a 6:00 p.m.

PARAGRAFO TERCERO: Los establecimientos de comercio de fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos, funcionarán en el horario comprendido entre las 9:00 a.m. a 5:00 p.m.

ARTÍCULO CUARTO: RESTRINGIR las vías de acceso al caso urbano del Municipio de Villapinzón – Cundinamarca, determinando dos puntos de entrada y salida. En ese orden, el primer punto será en la glorieta que conecta la vía de Umbita y a Turmequé con el Municipio de Villapinzón, y el segundo punto será la salida donde termina la carrera quinta y empata con al Concesión BTS.

ARTÍCULO QUINTO: RESTRINGIR la compra en los establecimientos de comercio con el fin de evitar aglomeraciones en el Municipio, y evitar el desabastecimiento de los productos, para lo cual se establecen las siguientes limitantes:

(...)"

Asimismo, estableció la prohibición de ingreso de vehículos de distribución al interior del parque principal, de circulación de vehículos particulares con más de dos ocupantes y de motocicletas con parrillero, y autorizo la ejecución de obras civiles conforme a lo dispuesto en el Decreto 990 de 2020, la actividad física de las 5:00 a las 8:00 a.m. a excepción de los menores de 18 años y mayores de 60; la regulación de la producción, abastecimiento, reparación mantenimiento, transporte, distribución y comercialización de algunos bienes y servicios; la de consumo de

bebidas embriagantes en espacios abiertos y en todos los establecimientos de comercio de la jurisdicción del municipio.

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, en marco del 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.

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.

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 del Municipio de Villapinzón (Cundinamarca), y en cuanto es providencia distinta del fallo, es de orbita de la suscrita Magistrada Ponente.

2.2- Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad

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 la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan por las autoridades nacionales o territoriales durante estado de excepción y al amparo o en desarrollo de decreto legislativo.

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

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.”

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”.

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 de conocimiento de los Tribunales Administrativos: **(i)** que el acto administrativo sea de contenido general, proferido por entidad territorial; **(ii)** que se profiera en vigencia del estado de excepción, en orden del asunto que nos ocupa, a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, y **(iii)** que haya sido dictado al amparo o en desarrollo de decreto legislativo.

De forma que el acto administrativo general, proferido en ejercicio de facultades administrativas ordinarias o policivas y vencida la vigencia del estado de excepción, no es pasible de control inmediato de legalidad, e igual es predicable del proferido en vigencia del estado de excepción, pero en ejercicio de facultades administrativas ordinarias o policivas.

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 074 del 15 de julio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Villapinzón (Cundinamarca), asume relevancia primeramente y conforme reseñó antes **(1.6)** que se emitió al amparo de los artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 14, 109 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 1523 de 2012, la Ley 9 de 1979, el Decreto 780 de 2016, y el Decreto 749 de 2020.

Asimismo asume importancia, que el Decreto 749 de 2020 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales ordinarias, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

También reviste interés, que el 06 de mayo de 2020, mediante Decreto 637, se decretó en todo el territorio nacional la Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de treinta (30) días, de forma que el Decreto 074 del 15 de julio de 2020, se profirió cuando ya había vencido la declaratoria de estado de excepción.

Panorama en el que se tiene como **problema jurídico**:

¿El Decreto 074 del 15 de julio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Villapinzón (Cundinamarca), es pasible de control inmediato de legalidad, o procede abstenerse de iniciar el mismo, por tratarse de acto administrativo dictado en ejercicio de facultades administrativas ordinarias ejercidas por fuera de la vigencia de estado de excepción?

2.3.2- En respuesta al interrogante planteado se tiene, que la Decreto 074 del 15 de julio de 2020, emitido por el Alcalde del Municipio de Villapinzón (Cundinamarca), **no es pasible del control inmediato de legalidad**, y en consecuencia, procede abstenerse de iniciar el mismo, como quiera que fue expedido por fuera de la vigencia de estado de excepción, ya que para el 15 de julio ya había vencido el término de treinta días del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, por el cual se decretó nuevamente la Emergencia Económica, Social y Ecológica por el término de treinta (30) días.

Además, **no se emitió al amparo o en desarrollo de Decreto legislativo**, conforme deviene del hecho que el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 fue

expedido por el Presidente de la República **al amparo de las facultades administrativas ordinarias otorgadas por la Constitución y la Ley.**

Y a su turno el Decreto 074 del 15 de julio de 2020, también fue proferido por la Alcalde del Municipio de Villapinzón (Cundinamarca) en ejercicio de facultades administrativas ordinarias.

Consideración que fortalece contrastado el compendio normativo de rango constitucional y legal que enlistan el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y el Decreto 074 del 15 de julio de 2020, como fuente de las facultades que se ejercen por parte del Presidente de la República y el Alcalde del Municipio de Villapinzón respectivamente, concluyéndose que se expidieron en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 14, 109 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 1523 de 2012, la Ley 9 de 1979, y el Decreto 780 de 2016.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**

PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad, respecto de la Decreto 074 del 15 de julio de 2020, expedido por la ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN (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 074 del 15 de julio de 2020.

3.2- AL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN (CUNDINAMARCA), o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de dicha entidad territorial, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado Por:

**MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

0aa010d45d1d98c8c606e177d83256a631d5916563e448e6ade1727644f481f4

Documento generado en 27/07/2020 07:42:01 a.m.