



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

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

Magistrada Ponente: Dra. GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Medio de Control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Expediente: 25000-23-15-000-2020-00792-00
Asunto: CIRCULAR No. 21 DEL 23 DE MARZO DE 2020 DEL
INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y
CONCESIONES DE CUNDINAMARCA- ICCU

AUTO

EL INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA- ICCU por medio de correo electrónico, remitió a esta Corporación copia de la Circular No. 21 del 23 de marzo de 2020, por medio de la cual se impartieron directrices a los servidores públicos de la entidad para el desarrollo de su trabajo durante la ampliación del simulacro para la contención del COVID-19, a fin de que se surtiera su control inmediato de legalidad.

Sometida la actuación a reparto, el 12 de abril de 2020, le correspondió su conocimiento al Despacho de la suscrita Magistrada, que en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y en virtud de lo previsto en el artículo 136 del CPACA, procederá a analizar si es procedente o no avocar su conocimiento, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

El 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución No. 385 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*, habiéndose invocado el ejercicio de las atribuciones contenidas en los artículos 69 de la Ley 1753 de 2015¹, 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016² y 2 del Decreto Ley

¹ **“Artículo 69 de la Ley 1753 de 2015. Declaración de emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

4107 de 2011³, precisándose que la declaratoria de emergencia sanitaria se realizó respecto todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, la cual podría finalizar antes, si desaparecen las causas que le dieron origen, o también podría prorrogarse si las causas persisten o se incrementan.

Con fundamento en la aludida Resolución el Gobernador de Cundinamarca profirió el Decreto No. 153 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se restringe transitoriamente la Movilidad de personas para la contención del Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Cundinamarca”*, habiéndose dispuesto la restricción de la movilidad de los habitantes, residentes visitantes y vehículos que se encuentren en la jurisdicción del Departamento de Cundinamarca en el sentido de limitar su circulación desde las cero horas del 20 de marzo de 2020 y hasta las 23:59 horas del lunes 23 de marzo de 2020.

Ante la declaratoria de pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote denominado COVID 19 (CORONAVIRUS) el Presidente de la República, junto con sus Ministros, en aplicación del artículo 215 de la Constitución Política⁴ y de lo dispuesto en la Ley 137 de 1994⁵, mediante el

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.”

² **“Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016. Medidas sanitarias.** Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control:

(...)”

³ **“Artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011. Funciones.** El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes:

(...)”

⁴ **“Artículo 215 de la Constitución Política.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por

Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, para adoptar las medidas necesarias, conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

De otra parte, el 22 de marzo de 2020, se profirió el Decreto Nacional No. 457 *“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”*, fundamentándose en la Resolución No. 385 de 2020 y sus modificaciones, por lo que se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las cero horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril de 2020.

Por su parte, el Gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto 157 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se modifica el Decreto 153 del 19 de marzo de 2020 “Por el cual se restringe transitoriamente la Movilidad de personas para la contención del Coronavirus (COVID-19) en el Departamento de Cundinamarca”*” aduciendo que al tenerse en cuenta que se daría un aislamiento preventivo obligatorio en todo el país desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020 y a efectos de garantizar la continuidad de los protocolos establecidos para contener el coronavirus (COVID-19), evitar traumatismos en la movilidad, así como alteraciones al orden público, se extendió la restricción de movilidad impuesta en el Decreto Departamental 153 de 2020, para empatarla con el inicio del aislamiento preventivo nacional.

En este orden, el Gerente General del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca- ICCU, el 23 de marzo de 2020, profirió la Circular No. 21, por medio de la cual se impartieron directrices a los servidores públicos de la entidad para el desarrollo de su trabajo durante la ampliación del simulacro para la contención del COVID-19.

Revisada la aludida Circular se advierte que entre sus fundamentos se hace alusión únicamente al Decreto Departamental 157 del 22 de marzo de 2020, el cual a su vez refiere como sustento la necesidad de empatar la restricción de la

cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

⁵ “Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia”.

movilidad departamental con el aislamiento preventivo obligatorio nacional, último éste que fuere declarado a través del Decreto Nacional No. 157 del 22 de marzo de 2020, fundado en la emergencia sanitaria declarada a través de la Resolución No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, destacándose que en la Circular objeto de esta actuación no se advierte que se haga alusión o se tome como fundamento la declaratoria de un estado de excepción, o de sus respectivos decretos legislativos.

En ese orden, es del caso tener en cuenta que el artículo 136 del 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.”

De acuerdo con lo anterior, se destaca que el medio de control denominado control inmediato de legalidad ha sido previsto para realizar un examen de plena jurisdicción a las medidas de carácter general que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, en esa medida se tiene que precisar que si bien con fundamento en las circunstancias que implica el COVID-19 el país inicialmente declaró emergencia sanitaria, y posteriormente también el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cada una de estas declaraciones tiene implicaciones diferentes.

La emergencia sanitaria, en los términos previstos en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, puede ser declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa, a fin de adoptar acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria.

Por su parte, se destaca que el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política, más específicamente en el artículo 215, el cual debe ser declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, a partir de lo cual se dictan decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Es decir, solo a partir de la declaratoria por parte del Presidente de la República del Estado de Excepción de Emergencia, Económica, Social y Ecológica se pueden dictar decretos con fuerza de ley, lo cual no es predicable cuando el Ministerio de Salud y Protección Social declara una emergencia sanitaria, por lo que debe resaltarse que sólo las medidas de carácter general que se adopten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, son objeto del control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA.

Así las cosas, como quiera que la Circular No. 21 del 23 de marzo de 2020, por medio de la cual el INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA- ICCU impartió directrices a los servidores públicos de la entidad para el desarrollo de su trabajo durante la ampliación del simulacro para la contención del COVID-19, se funda en las medidas adoptadas por el Departamento de Cundinamarca para la contención de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y no en la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica prevista por el Presidente de la República, y sus ministros, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo del 2020, o en alguno de los decretos legislativos proferidos a partir de éste, no es posible avocar el conocimiento de esta actuación para realizar el trámite de control inmediato de legalidad, conforme al procedimiento contemplado en el numeral 14 del artículo 151 y en el artículo 185 del CPACA, por lo que se dispondrá lo procedente sobre el particular.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada,

RESUELVE

Primero: NO AVOCAR EL CONOCIMIENTO en única instancia del control inmediato de legalidad de la Circular No. 21 del 23 de marzo de 2020, por medio de la cual el INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA- ICCU impartió directrices a los servidores públicos de la

entidad para el desarrollo de su trabajo durante la ampliación del simulacro para la contención del COVID-19.

Segundo: Por Secretaría de la Sección Cuarta, notifíquese personalmente de este auto al **Gerente General del INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES DE CUNDINAMARCA- ICCU**, o a quien haya delegado la facultad de recibir notificaciones, y al **Ministerio Público**, mediante mensaje dirigido al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales, adjuntando copia de esta providencia, conforme a lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Tercero: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La firma del documento es digitalizada y se incorpora por la magistrada



GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ
Magistrada