



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D. C., nueve (09) de septiembre de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)
EXPEDIENTE:	25000-23-15-000-2020-02607-00
AUTORIDAD QUE REMITE:	ALCALDIA DE CABRERA (CUNDINAMARCA)
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO 074 DEL 27 DE AGOSTO DE 2020

I. ANTECEDENTES

En el presente asunto, se observa que al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte de la Secretaría del Interior de la Alcaldía de la Cabrera (Cundinamarca), el acto administrativo Decreto No. 074 del 27 de Agosto de 2020 “POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS ENCAMINADAS A PREVENIR EL CONTAGIO DEL VIRUS COVID-19 EN LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE CABRERA CUNDINAMARCA, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE TOMAN MEDIDAS PARA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” con el fin de que sobre él mismo se realice el Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Encontrándose pendiente el trámite de la referencia para proveer sobre su posibilidad de ser avocada, se procede a resolver aquello previa las siguientes:

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 151, numeral 14, y 185, numeral 1º, de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para estudiar el presente asunto.

2. Caso concreto

Encontrándose el proceso para decidir si los actos administrativos enviados por la autoridad Municipal obedecen a aquellos sobre los cuales el Legislador Estatutario precisó que estaban bajo el control automático de legalidad, se torna necesario acudir a los contenidos legales que han desarrollado la materia, para contrastarlos a la luz del escenario de público conocimiento que, al día de hoy, afronta el país.

La propagación del nuevo coronavirus COVID-19 es un problema de orden mundial que aqueja a varias naciones a lo largo del planeta. La gravedad del asunto ha sido de tal magnitud que, en el panorama internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el pasado 11 de marzo de 2020, calificó al virus como una pandemia.

Aquello generó, en el plano nacional, que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, donde a su vez se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus COVID-19.

Con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política,¹ otorgándole facultad al Presidente, con la firma de todos sus ministros, para declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

Precisamente fue en atención a lo anterior que el Presidente de la República, el 17 de marzo de 2020 profirió el Decreto Nacional No. 417, declarativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario; de igual manera el Gobierno Nacional expidió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual se declara nuevamente un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por un término de 30 días calendario, con el fin de enfrentar la pandemia del coronavirus covid-19.

¹Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere:

ARTÍCULO 215. 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. (...)

A su turno, tenemos que el Legislador Estatutario reguló los escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20², la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma automática por el contencioso administrativo para evaluar las medidas de carácter general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que en el artículo 136 del CPACA³ se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen las mismas apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.⁴

²ARTÍCULO 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.

³ARTÍCULO 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.

⁴ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. 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.

Con todo lo anterior, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquella herramienta encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011-, y que por demás se sujeta a unos preceptos especiales y específicos.

Así mismo es preciso mencionar que, la Sala Plena Extraordinaria virtual de esta Corporación llevada a cabo en fecha del 30 de marzo de 2020, se decidió, que cuando un Decreto, aclaraba y/o modificaba uno anterior, se remitiría la actuación al Despacho que, por reparto le hubiere correspondido el del acto administrativo inicial y/o principal.

En lo que respecta a los actos administrativos recibidos por esta Corporación para realizar el Control Inmediato de Legalidad, se tiene que, una vez verificado el contenido del decreto No 074 del 27 de Agosto de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Cabrera (Cundinamarca), se observa que el acto no se expidió en el interregno temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ni aun dentro de la vigencia temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020; motivo por el cual de forma prematura es viable disponer, que aquél no se encuentra dentro de los presupuestos del artículo 20 de la Ley 137/94 y art. 136 de la Ley 1437/11.

Se debe precisar que no todos los actos que se expidan con posterioridad o dentro de la temporalidad del Decreto 417 de 2020 y del Decreto 637 de 2020; automáticamente serán materia del control que trata el artículo 136 del CPACA, pues para que aquello se produzca es necesario apreciar que el acto administrativo sometido a estudio haya nacido a la vida jurídica como un desarrollo o reglamentación de algún Decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De igual manera es preciso mencionar, que el acto objeto de revisión no tiene como sustento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ni el Decreto 637 de 2020; por lo cual el presente acto se profirió fuera del interregno temporal al estado de excepción; motivo por el cual, al no proferirse dentro de un estado jurídico de anormalidad en sus funciones, como tampoco dentro de un marco excepcional o extraordinario y se

realiza por fuera de la temporalidad establecida de treinta (30) días estipulados en el citado Decreto 417, así como en la vigencia establecida de treinta (30) días estipulado en el Decreto 637 de 2020; el cual es su fundamento génesis para promover las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En este orden de ideas, como quiera que el primer presupuesto de temporalidad no está superado, no queriendo decir que de forma automática todos los actos proferidos dentro de este interregno estén llamados a control inmediato de legalidad, puesto que, se advierte además que; El Decreto No. 074 del 27 de Agosto de 2020, dictado por el Alcalde Municipal de Cabrera (Cundinamarca), es una disposición adoptada con sustento en las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del nuevo coronavirus COVID-19, asimismo se hace referencia en sus consideraciones a la declaración de emergencia sanitaria en el país y el mantenimiento del orden público mediante el Decreto Nacional No. 1168 del 25 de agosto de 2020, “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” así como la resolución 1462 de 2020 “por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus que causa la Covid-19, se modifican las resoluciones 385 y 844 de 2020 y se dictan otras disposiciones”, y la resolución 666 de 2020 “Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19”; De igual manera las atribuciones conferidas en la Constitución Política y en el ordenamiento legal, en especial las conferidas por los numerales 1o, 2o y 3o del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana),

A su término si se observa lo Decretado por las disposiciones acá analizadas es factible evidenciar lo siguiente:

**“DECRETO No. 074 DE 2020
(27 DE AGOSTO DE 2020)**

**“POR EL CUAL SE TOMAN MEDIDAS ENCAMINADAS A PREVENIR EL
CONTAGIO DEL VIRUS COVID-19 EN LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE
CABRERA CUNDINAMARCA, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y
SE TOMAN MEDIDAS PARA EL AISLAMIENTO SELECTIVO CON
DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Adoptar todas y cada una de las medidas tomadas por el Gobierno Nacional en el marco del Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020 y las resoluciones 1462 del 25 de agosto de 2020 y 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social

ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta las cero horas (00:00 am) del día 01 de octubre de 2020, queda prohibido en todo el territorio del municipio de Cabrera Cundinamarca, el consumo de bebidas embriagantes en lugares abiertos y en establecimientos de comercio de cualquier razón social.

ARTÍCULO TERCERO: Para la realización de los eventos públicos o privados de los que trata el artículo 2° de la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, los interesados u organizadores, deberán realizar el respectivo registro ante la secretaria de Gobierno Municipal, presentando el plan de manejo y fomento de los protocolos de bioseguridad adoptados mediante la resolución 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, firmar el acta de compromiso de aislamiento individual y responsable.

ARTÍCULO CUARTO: Las autoridades de policía con el liderazgo de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social, tomaran las medidas necesarias para verificar el cumplimiento del Distanciamiento individual responsable y de los protocolos de bioseguridad de que trata el artículo 2 del Decreto 1168 de 2020 y las exigidas en las normas expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social adoptadas en este decreto.

ARTICULO QUINTO: A partir de la vigencia del presente Decreto, ordénese a todos los establecimientos de comercio (tiendas, supermercado, cafeterías, restaurantes, hoteles, peluquerías, entre otras), a implementar de manera estricta y diaria, actividades de desinfección de sus instalaciones, mobiliarios, utensilios, menajes, herramientas y adecuar lavamanos para sus usuarios y trabajadores de los establecimientos de comercio, al igual instruir las personas del proceso adecuado del lavado de las manos. Las personas que laboren en los establecimientos de comercio deberán usar de manera permanente tapabocas y en los casos de restaurantes o expendios de alimentos, deberán usar guantes. (cumplir con los protocolos y medidas sanitarias contempladas en la ley 09 de 1979 Código Sanitario Nacional y la resolución 2674 del 2013)

PARAGRAFO 1: Se ordena a propietarios de vehículos de servicio particular y público, que deberán realizar la desinfección general y periódica de los mismos.

PARAGRAFO 2: La Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social, a través del PIC, Inspección de policía y con apoyo de la Policía Nacional; realizaran medidas de control de manera aleatoria sobre establecimientos comerciales y al tránsito de personas y vehículos, verificando el cumplimiento del uso de elementos de bioseguridad.

PARAGRAFO 3: Durante la realización de la presente medida, los funcionarios deberán implementar campañas de información sobre las medidas de prevención y sintomatología de la enfermedad coronavirus COVID -19 y de divulgación de las medidas tomadas por las autoridades nacionales, departamental y municipal.

ARTÍCULO SEXTO: *A partir de la vigencia del presente decreto, se adoptan todas las recomendaciones conjuntas realizadas por los Consejos de Seguridad y gestión del Riesgo de Desastres.*

ARTÍCULO SEPTIMO: *Ordénese a la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social, para que con fundamento en el numeral 6 del literal c) y del numeral 3 del literal K del Decreto municipal No. 47 de 2017, dar cumplimiento a lo ordenado y dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social en la resolución 666 del 24 de abril de 2020.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Las medidas tomadas en los artículos 1° a 5° constituyen orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas contempladas en el párrafo 2° del artículo 35 de la ley 1801 de 2016.*

ARTÍCULO NOVENO: *El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00) del día 01 de septiembre de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 01 de octubre de 2020 y deroga las normas que le sean contrarias.*

Por ende, como quiera que el acto administrativo que se somete a conocimiento para determinar si son sujetos del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos y test de procedibilidad al que la Sala Plena de esta corporación ha hecho mención en los argumentos para declarar procedente el estudio y análisis dentro del medio de control y que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad (que es automático e integral) sobre este Decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control, conforme la aplicación del procedimiento regulado en el Título III –Medios de Control- de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el estado de excepción debe acudir a los controles ordinarios.

Por las razones anteriormente puestas de presente, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

1. **NO AVOCAR** conocimiento respecto al Decreto No 074 del 27 de Agosto de 2020 proferido por el Señor Alcalde del Municipio de Cabrera (Cundinamarca), para efectuar el Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. La presente decisión **no hace tránsito a cosa juzgada**, lo que significa que contra el Decreto No. 074 del 27 de Agosto de 2020 proferido por el Señor Alcalde del Municipio de Cabrera (Cundinamarca), procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.
3. **NOTIFICAR** esta decisión al Alcalde del Municipio de Cabrera (Cundinamarca), a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal (notificacionjudicial@cabrera-cundinamarca.gov.co, alcaldia@cabrera-cundinamarca.gov.co y despacho@cabrera-cundinamarca.gov.co) quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.
4. **NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica namartinez@procuraduria.gov.co, perteneciente al Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.
5. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Magistrada