TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA - SUB-SECCIÓN "B"

Bogotá D. C., diecinueve (19) mayo de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: MERY CECILIA MORENO AMAYA

MEDIO DE CONTROL:	**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
EXPEDIENTE:	**25000-23-37-000-2020-00930**
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:	**ALCALDÍA MUNICIPAL DE CAJICÁ -CUNDINAMARCA**
ASUNTO SOMETIDO A CONTROL:	**DECRETO 65 DEL 27 MARZO DE 2020 "*POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE CAJICÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*"**
AUTO:	**DEJA SIN EFECTOS EL AUTO DEL 21 DE ABRIL DE 2020, EN SU LUGAR NO AVOCA CONOCIMIENTO**

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre el asunto de la referencia, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES

El señor Acalde Municipal de Cajicá, Cundinamarca, en ejercicio de función administrativa, expidió el Decreto 65 del 27 de marzo de 2020 "P*or el cual se declara la calamidad pública en el municipio de Cajicá y se dictan otras disposiciones*"" y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a fin de someterlo al control inmediato de legalidad, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

A través de auto del 21 de abril de 2020, este Despacho avocó conocimiento del asunto, considerando que en razón al estado de excepción declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la entidad territorial declaró la calamidad pública para adelantar los planes de acción "que permitan la atención de los efectos adversos que ocasione la pandemia COVID-19 (coronavirus)"

II. CONSIDERACIONES:

Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que

perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública.

El contenido de la norma es el siguiente:

> "ARTICULO 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
>
> **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.
> (…)
> PARAGRAFO. **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 cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Sobre esta materia, la Corte Constitucional, ha precisado que la prenotada norma constitucional ha establecido dos clases de decretos en los estados de excepción, a saber: el declarativo del estado de excepción y los decretos que desarrollan esas facultades *pro tempore* adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis[1]. En ambos casos se exige que los decretos vayan "*con la firma de todos los ministros*"[2].

Por su parte la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció un procedimiento especial para ejercer el control inmediato de la legalidad sobre los actos de carácter general emitidos en un estado de excepción, puntualmente en su artículo 136, establece:

> "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, [como lo es el estado de emergencia], 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.

[1] C-004 de 1992, C-802 de 2002 y C-216 de 2011.
[2] C-468 de 2017

> 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 conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y **como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción**, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron.

Para ahondar en lo anterior, debe recordarse que un decreto legislativo es aquel expedido con ocasión al estado de excepción, que debe reunir entre otras las siguientes características: i) debe llevar la firma del presidente y de todos los ministros, ii) guardar relación directa con la situación y estar debidamente motivado, iii) no puede suspender los derechos ni libertades fundamentales, pues debe circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis en el tiempo de su duración, y iv) el control judicial del decreto legislativo recae de manera automática en la Corte Constitucional[3].

Por su parte, el Consejo de Estado[4], recientemente definió la naturaleza de los decretos dictados en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción, en aras de modificar la jurisprudencia respecto al medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva, en el marco del estado de emergencia por la enfermedad COVID-19., señalando:

> De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (*v. gr.* nulidad simple), **ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.**
>
> En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de**

[3] Younes, D. (2019) Derecho Constitucional Colombiano. Decimosexta edición.
[4] C.E. Auto del 04 de mayo de 2020, M.P. William Hernández Gómez. Rad. 2020-01567

legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas. (Énfasis del Despacho)

III. CASO CONCRETO

Examinado el contenido del acto administrativo expedido por parte de la Alcaldía Municipal de Cajicá, Cundinamarca, esto es, el Decreto 65 del 27 marzo de 2020, se observa que en razón a:

- Las atribuciones de los alcaldes para conservar el orden público, dada en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución Política.
- Las competencias de los gobernadores y alcaldes para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción, otorgadas en los artículos 12, 14 y 57 a 59 de la Ley 1523 de 2012 "*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*."
- Las medidas adoptadas para hacer frente a la emergencia sanitaria causada por el coronavirus Covid-19, señaladas en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- El Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 a través del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria.

Con fundamento en tales consideraciones, la entidad territorial declaró la calamidad pública para para implementar las gestiones tendientes a planificar y determinar la respuesta institucional para la recuperación y superación de los efectos que se deriven del contagio del virus COVID -19, esto es a través de la elaboración del Plan de Acción Especifico en el que participan, además de las organizaciones municipales, las entidades públicas y privadas del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres; aunado a esto, se estableció que el Alcalde "realizará los traslados presupuestales pertinentes, tendientes a dar cumplimiento a la situación de calamidad pública declarada.

Descendiendo en el caso y al realizar un análisis sobre las medidas señaladas por el Alcalde Municipal de Cajicá,, Cundinamarca; en esta oportunidad se encuentra que: i) la declaración de calamidad pública se encuentra derivada de las facultades propias de los alcaldes otorgadas por la Ley 1523 de 2012 y las

instrucciones de orden público dispuestas en el Decreto 457 de 2020[5]; y ii) las medidas sanitarias y preventivas (como lo es la elaboración del plan de contingencia) adoptadas por la entidad territorial, obedecen y tienen como fundamento los artículos 2, 3 y 4 de la Resolución 385 del 12 de marzo 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social, "*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*".

Ahora, debe anotarse que el Decreto 65 del 27 marzo de 2020 sometido a control inmediato de legalidad, cuando refiere en su motivación la existencia del estado de excepción, ello no trasciende, pues lo cierto es que el acto expedido por el Alcalde de Cajicá, no desarrolla, reglamenta, ni adopta en su jurisdicción ninguno de los decretos legislativos que posteriormente el Gobierno Nacional ha expedido con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las medidas adoptadas en el acto objeto de esta providencia son el resultado del ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias que han sido otorgas a los alcaldes, es decir, las cuales puede hacer uso en cualquier tiempo, sin que correspondan al desarrollo de un decreto netamente legislativo.

Por tanto y tal como lo menciona el Consejo de Estado[6], no basta con la mera enunciación del Decreto 417 de 2020 que declara el estado de excepción para habilitar el control inmediato de legalidad, "*pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán* ***dictar decretos con fuerza de ley*** *(medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control*".

Por lo anterior el presente asunto, respecto de la cual en un primer momento se avocó el conocimiento, el Despacho encuentra que el Decreto 65 del 27 marzo de 2020 emitido por el Alcalde de Cajicá,, Cundinamarca no puede ser objeto de examen judicial a través del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los **decretos legislativos** proferidos durante el Estado de

[5] Decreto que si bien es expedido con ocasión a la declaración del estado de emergencia, el mismo no satisface los requisitos formales para ser un decreto legislativo, luego su naturaleza deviene de la adopción de medidas administrativas en relación con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política; en consecuencia el Decreto 457 de 2020 no tiene fuerza de ley por no cumplir los presupuestos enunciados líneas atrás, en esta providencia.
[6] C.E. Auto del 29 de abril de 2020, M.P Stella Jeannette Carvajal. Rad. 2020-01014.

Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad; este Despacho no debió avocar conocimiento en el asunto de la referencia; sin embargo, en aras de evitar un desgaste innecesario de la administración de justicia, en esta oportunidad se dejará sin efectos el auto proferido el 21 de abril de 2020 y en su lugar NO SE AVOCARÁ el conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Decreto 65 del 27 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Cajicá, Cundinamarca.

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 predican 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 (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación del procedimiento regulado 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 acudirse a los controles ordinarios.

En consecuencia, este despacho del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, en Sala Unitaria,

RESUELVE:

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS el auto proferido el 21 de abril de 2020, por el que se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del asunto. En su lugar,

SEGUNDO: NO AVOCAR conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Decreto 65 del 27 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Cajicá, Cundinamarca, conforme lo considerado en este proveído.

TERCERO: INFORMAR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que el Decreto 65 del 27 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Cajicá, Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

CUARTO: NOTIFICAR esta decisión al Alcalde Municipal de Cajicá, 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 local (sjurnotificaciones@cajica.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.

QUINTO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al agente del Ministerio Público asignado a este despacho, 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.

SEXTO: Por secretaria de la Sección, **COMUNICAR** a la Gobernación de Cundinamarca en la dirección de correo electrónico (controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co), lo decidido en esta providencia, a fin de que sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Gobernación de Cundinamarca

SÉPTIMO: Por secretaria de la Sección**, COMUNICAR** al Consejo de Estado en la dirección de correo electrónico (secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co), lo decidido en esta providencia, a fin de que, si lo considera, sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Corporación.

OCTAVO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MERY CECILIA MORENO AMAYA
Magistrada