



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

Bogotá D. C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: MERY CECILIA MORENO AMAYA

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
EXPEDIENTE:	25000-23-15-000-2020-02521
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE FUSAGASUGÁ - CUNDINAMARCA
ASUNTO SOMETIDO A CONTROL:	DECRETO 307 DEL 31 DE JULIO DE 2020 "POR EL CUAL SE INCORPORA EL DECRETO 1076 DE 2020, PROFERIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID 19"
AUTO:	NO AVOCA CONOCIMIENTO

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

I. ANTECEDENTES

El señor Alcalde Municipal de Fusagasugá, Cundinamarca en ejercicio de función administrativa, expidió el Decreto 307 del 31 de julio de 2020 "POR EL CUAL SE INCORPORA EL DECRETO 1076 DE 2020, PROFERIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA DEL COVID 19" 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.

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 cumpliera 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 crisis¹. 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.

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».

¹ C-004 de 1992, C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

² C-468 de 2017

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 Constitucional³.

Por su parte, el Consejo de Estado⁴, 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 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)

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

III. CASO CONCRETO

Examinado el contenido del acto administrativo expedido por parte de la Alcaldía Municipal de Fusagasugá, Cundinamarca, esto es, el Decreto 307 del 31 de julio de 2020, se observa que en razón a:

- El Decreto 1076 de 28 de julio 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”, proferido por el presidente de la República, dispuso ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020.
- la Resolución No. 01003 de 19 de junio de 2020, proferida por el Ministerio de Salud, indicó en su artículo 1, a título de medida sanitaria preventiva, que no se podrá habitar eventos de carácter privado que impliquen aglomeración de personas, durante el término de la emergencia sanitaria. Explicó que por aglomeración se entiende toda concurrencia de personas en espacios cerrados y abiertos en los cuales no se pueda guardar el distanciamiento físico de dos (2) metros, como mínimo, entre persona y persona. También se considera aglomeración cuando la disposición arquitectónica del espacio y la distribución de muebles y enseres dificulte o impida dicho distanciamiento.

Con fundamento en tales consideraciones, la entidad territorial ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Fusagasugá, a partir de las cero horas (00:00 am) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Descendiendo en el caso y al realizar un análisis sobre las medidas señaladas por el Alcalde Municipal de Fusagasugá, Cundinamarca; se encuentran derivadas de las instrucciones de orden público dispuestas en el Decreto 1076 de 2020.⁵

Ahora, debe anotarse que el Decreto 307 del 31 de julio de 2020 sometido a control inmediato de legalidad, no desarrolla, reglamenta, ni adopta en su jurisdicción ninguno de los decretos legislativos que 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

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 no tienen fuerza de ley por no cumplir los presupuestos enunciados líneas atrás, en esta providencia.

resultado del ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias que han sido otorgadas 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 Estado⁶, no basta con la mera enunciación del 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 en el presente asunto, el Despacho encuentra que el Decreto 307 del 31 de julio de 2020 emitido por el Alcalde de Fusagasugá, 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 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; **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 307 del 31 de julio de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Fusagasugá, 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 predicen 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

⁶ C.E. Auto del 29 de abril de 2020, M.P Stella Jeannette Carvajal. Rad. 2020-01014.

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: 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 307 del 31 de julio de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, conforme lo considerado en este proveído.

SEGUNDO: INFORMAR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto 307 del 31 de julio de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión al Alcalde Municipal de Fusagasugá, 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 (notificacionesjudiciales@fusagasuga-cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.

CUARTO 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.

QUINTO: 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

SEXTO: 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.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MERY CECILIA MORENO AMAYA
Magistrada