



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

<b>RADICACIÓN NO.:</b>	25000-23-15-000-2020-00853-00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ART. 136 CPACA
<b>AUTORIDAD EXPEDIDORA:</b>	ALCALDE MUNICIPAL DE ZIPAQUIRÁ
<b>OBJETO DE CONTROL:</b>	DECRETO NO. 082 DE 2020
<b>ASUNTO:</b>	AVOCA CONOCIMIENTO Y OTRAS DISPOSICIONES

Previa constancia secretarial, procede el Despacho a estudiar si es procedente avocar conocimiento del presente asunto, con fundamento en los siguientes,

### **I. ANTECEDENTES**

El señor Alcalde del Municipio de Zipaquirá expidió el Decreto No. 082 del 24 de marzo de 2020, el cual fue remitida para el trámite de control inmediato de legalidad, correspondiendo por reparto de Sala Plena de esta Corporación al Magistrado Ponente para su sustanciación.

### **II. CONSIDERACIONES**

**Situación excepcional.** El mundo despertó un día conmocionado porque había amanecido nublado de un virus que anunciaba la invasión de la tierra, y todo adquirió un nuevo sentido, comprendimos que la tierra es nuestra casa común y que la globalización que hasta ahora era para lo económico, debía pasar a ser para los Derechos fundados en la solidaridad, la dignidad humana, el cuidado mutuo, en la ciencia y la economía al servicio de la vida, en la ecología y los bienes básicos y en la fortaleza de las instituciones estatales, los deberes y la corresponsabilidad, así, en una Constitución Global.

Los tiempos que recorre el mundo y nuestra patria son excepcionales, el SARS-CoV-2 causante de lo que se conoce como la enfermedad del COVID-19 o popularmente "coronavirus", nos llevó a que se rompiera la normalidad tanto de la vida cotidiana como del funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Así la Organización Mundial de la Salud- OMS- el pasado 11 de marzo de 2020 calificó este brote del COVID-19 como pandemia y el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró "la emergencia

sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, asimismo, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades pública y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Declaratoria de estado de excepción. Ante esta situación del COVID19, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgada por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia, que es el instrumento normativo para enfrentar circunstancias distintas a la previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

**Del control judicial de las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades administrativas en el marco de los estados de excepción.** Como nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el reconocimiento y garantía de los derechos (Arts. 1, 2, 85 y 86 CP); que todas las autoridades de la República están instauradas para proteger, garantizar y promover la realización efectiva de los mismos (Art. 2 CP); que, todas ellas actúan en búsqueda del bien común y el bienestar general y deben colaborar armónicamente para alcanzar los fines propuestos en la Constitución Política (Art. 113 y 209 CP); por tanto, el balance para estos momentos excepcionales es un sistema de controles políticos y jurídicos efectivos y oportunos para permitir que las instituciones y sus autoridades actúen, pero al mismo tiempo que lo hagan bajo los estrictos y específicos límites que la misma Constitución y la Ley les otorga.

Ahora bien, uno de los elementos esencial del Estado Social de Derecho es la división de poderes que, si bien, pueden verse flexibilizados en los estados de excepción, nunca pueden ser anulados. Por esta razón, al adquirir mayores poderes el Presidente de la República, dentro del marco de los estados de excepción, al mismo tiempo, las personas se ven protegidos en sus derechos a través de los diferentes controles dispuestos por la misma Constitución, para que los mismos sean preservados dentro del nuevo marco jurídico. Por ello, sostiene la Corte Constitucional que “la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”.

Para el caso de los actos administrativos que son expedidos por las autoridades distritales, regionales y locales, dentro del marco del estado de excepción adoptado por el Presidente de la República, es la jurisdicción contencioso administrativa la que actúa como Juez natural de la legalidad de dichos actos de la administración (Arts. 236, 237 y 238 de la Carta Política), y debe asumir su examen, ya porque le sean remitidos por la misma autoridad que expidió el acto, o porque los asuma directamente, mediante el control inmediato de legalidad. Luego es el juez de lo contencioso administrativo quien adquiere jurisdicción y competencia de manera exclusiva y excluyente.

**Del control inmediato de legalidad. Características y requisitos.** En consonancia con lo anterior, el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen claramente que 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 dicha Ley. Asimismo, que 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 allí que para efectos de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad, se deben tener en cuenta como condición necesaria y previa, **i) que el Presidente de la República haya declarado uno de los estados de excepción** de los consagrados en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política; luego que se cumplan los siguientes **requisitos formales: ii) que la autoridad distrital, departamental o municipal adopte medidas de carácter general**, mediante actos administrativos; **iii) que éstos sean dictadas en ejercicio de la función administrativa**, y **iv) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción**. Esto último supone, claro está, que sólo serán estudiados los actos generales proferidos con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, pues sólo a partir de ese momento se habilita la competencia de las demás autoridades administrativas para adoptar este tipo de decisiones. Por último, en el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **v) debe verificarse que dichas medidas emanen de las entidades territoriales** con jurisdicción en Cundinamarca.

Finalmente, debe advertirse que el control inmediato de legalidad se surte a través del procedimiento especial consagrado en el artículo 185 de la misma Ley 1437 de 2011, que por su naturaleza, implica la prevalencia del principio de publicidad, en procura de la participación activa de los ciudadanos, organizaciones, comunidades, etc., que se encuentren interesados en defender u oponerse a la legalidad de las medidas adoptadas dentro de este paradigma de la excepcionalidad.

### **III. CASO EN CONCRETO**

Dicho lo anterior, el Despacho procede a realizar el estudio de los requisitos contemplados en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

#### **1. Existe declaratoria del estado de excepción.**

Mediante Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Coronavirus (COVID 19).

**2. Que el acto administrativo de carácter general provenga de una autoridad distrital, departamental o municipal de la jurisdicción de Cundinamarca.**

El señor Alcalde del municipio de Zipaquirá remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su control inmediato de legalidad, el Decreto No. 082 del 24 de marzo de 2020, "Por el cual se conforma el Comité de Recaudo, ejecución y seguimiento a los recursos físicos y financieros donados por la población para atender las necesidades causadas por el COVID-19 en el municipio de Zipaquirá" (expediente electrónico).

**3. Que el acto administrativo sea dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Revisado el Decreto No. 082 del 24 de marzo de 2020, se observa que el señor Alcalde Municipal de Zipaquirá profirió dicho acto administrativo en uso de sus facultades legales y constitucionales, en especial las consagradas en el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, artículo 91, literal D, numeral 1 y 2 de la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012. Aunado a ello, en dicho acto administrativo se crea un Comité de Recaudo para atender las necesidades causadas por el COVID-19 y se dictan las disposiciones tendientes a su funcionamiento (expediente electrónico).

**4. Que el acto administrativo sea proferido en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción.**

Dentro de los fundamentos del acto administrativo se evidencia que el Decreto objeto de control fue proferido en desarrollo del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, emitido por el Presidente de la República, así como del Decreto No. 457 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

Así las cosas, verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 para efectos de avocar conocimiento del presente asunto, y teniendo en cuenta que a través del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 "Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos" se dispuso exceptuar la suspensión de términos respecto del control inmediato de legalidad que se debe adelantar por las nombradas corporaciones de conformidad a las competencias establecidas en el art. 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111 numeral 8, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el Despacho,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 082 del 24 de marzo de 2020 proferido por el señor Alcalde del Municipio de Zipaquirá "POR EL CUAL SE CONFORMA EL COMITÉ DE RECAUDO, EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LOS RECURSOS FÍSICOS Y FINANCIEROS DONADOS POR LA POBLACIÓN PARA ATENDER LAS NECESIDADES CAUSADAS POR EL

COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE ZIPAQUIRÁ”, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección realícese el trámite pertinente para la publicación en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunalesadministrativos/inicio>, de 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, de conformidad al numeral 2 del artículo 186 del CPACA.

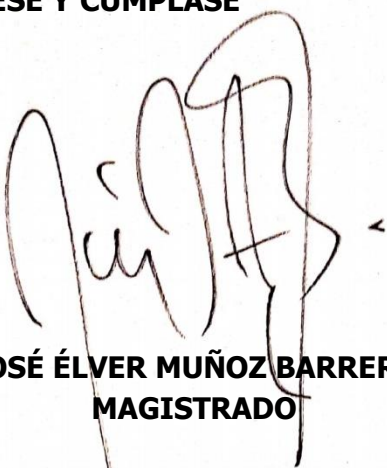
En el aviso que se publique deberá especificarse que las intervenciones ciudadanas deben ser remitidas al correo electrónico: [s03des08tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:s03des08tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

**TERCERO: NOTIFICAR** este auto, a través del medio virtual que en este momento esté a disposición de la Secretaría de la Sección, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Alcalde del Municipio de Zipaquirá, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA. Asimismo, se requiere al señor Gobernador de Cundinamarca y al Alcalde del Municipio de Zipaquirá, para que publiquen el referido aviso en el sitio web de dichas entidades territoriales, sin efectos procesales.

**CUARTO: NOTIFICAR** este auto a través de correo electrónico al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**QUINTO:** Vencido el término de la publicación del aviso, **REMÍTASE** por el medio más expedito, todo el expediente al Ministerio Público para que rinda concepto dentro de los diez (10) días siguientes, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, adjuntando copia del Decreto objeto del control y la documental allegada.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
**MAGISTRADO**