

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente:	FRANKLIN PÉREZ CAMARGO
NATURALEZA:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-00836-00
ASUNTO:	No avoca conocimiento de control inmediato de legalidad del decreto 32 del 12 de abril de 2020 expedido por la alcaldía del municipio de Quebradanegra – Cundinamarca

En virtud de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA<sup>1</sup> y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, se estudia por parte del Despacho, si se avoca o no el control inmediato de legalidad del Decreto No. 32 del 12 de abril de 2020 expedido por el Municipio de Quebradanegra – Cundinamarca, *“por el cual se imparten medidas transitorias para garantizar el orden público durante el aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, en el municipio de Qubradanegra – Cundinamarca”*; repartido al suscrito Magistrado.

Lo anterior conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, emanado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

<sup>1</sup> **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. (...)

<sup>2</sup> **Artículo 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

### **CONSIDERACIONES:**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

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.

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212<sup>3</sup> y 213<sup>4</sup> de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Tal y como se hizo referencia anteriormente, tanto el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establecen la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que en este caso recae sobre los Tribunales Administrativos en única instancia en virtud de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA; sobre el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

---

<sup>3</sup> ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. (...)

<sup>4</sup> ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Por ende, solo es de conocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo aquellos decretos que se dicten durante el estado de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos dictados en este periodo.

El Decreto 32 del 12 de abril de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca tiene como sustento la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y la Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 *“por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*; el Decreto 457 del 22 de marzo 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 los actuales Decretos 531 del 08 de abril de 2020 que igualmente *“imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia del coronavirus COVID – 19 y el mantenimiento del orden público”*, y el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 que modificó el Decreto 531 y que al igual que el Decreto 457 imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria.

Además de lo establecido en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) que reglamenta el poder extraordinario de Policía con que cuentan los Gobernadores.

No obstante, visto el contenido del referido acto administrativo, encuentra el Despacho que el mismo no fue proferido con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE), en todo el territorio Nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 que determinó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 emanado por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria; por el contrario, se advierte que el Decreto No. 32 del 12 de abril de 2020, tiene como sustento el Decreto Nacional No. 457 de 2020 y el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 que modificó el Decreto 531 del 08 de abril de 2020<sup>5</sup>; siendo pertinente indicar que el Decreto 536 del 2020 al igual que el decreto 457 del 2020 NO es un decreto legislativo, al contrario se trata de un conjunto de disposiciones normativas expedidas por el Gobierno Nacional

---

<sup>5</sup> Todos tres por medio de los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

(Presidente y ministros respectivos del sector) es decir, es un decreto ordinario en ejercicio de las funciones asignadas *normalmente* como máxima autoridad de Policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia; por tanto, no se trata de un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República, a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

En este sentido, resulta pertinente distinguir entre los decretos que se expiden en el marco de la *emergencia sanitaria* propia de las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público, y los *decretos legislativos* por medio de los cuales el Gobierno Nacional ejerce potestades transitorias y excepcionales de carácter legislativo para expedir sin el parlamento, *motu proprio* regulaciones con fuerza material de ley para atender las especiales, sobrevinientes y difíciles circunstancias que hicieron necesario la declaratoria de un Estado de Excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, en tanto el control inmediato de legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en *desarrollo* de los decretos legislativos que expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales; pues para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias (policía administrativa) y sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos y en desarrollo de los mismos, se expidan decretos territoriales dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, que activa el control inmediato de legalidad.

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 (observaciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto número 32 del 12 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra (Cundinamarca), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

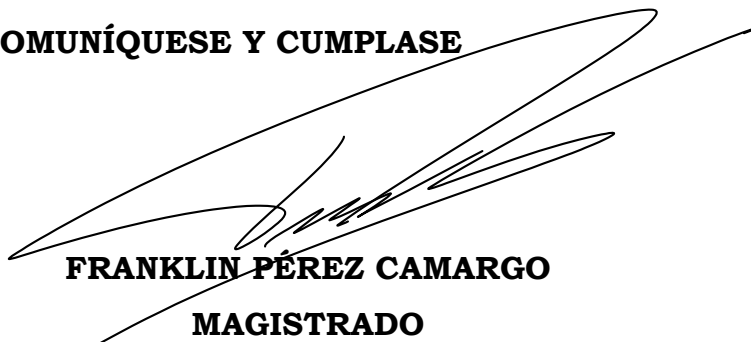
**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a la Alcaldía del Municipio de Qebradanegra – 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. Autoridad que **DEBERÁ PUBLICAR** igualmente en su página web la presente decisión. Así mismo **NOTIFICAR** al agente del Ministerio Público delegado ante este despacho.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-decundinamarca/>.

**QUINTA:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE**



**FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**  
**MAGISTRADO**