

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-02743-00  
**Referencia:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL  
DECRETO No. 67 DEL 2 DE OCTUBRE DE  
2020 EMITIDO POR LA ALCALDÍA  
MUNICIPAL DE CHOCONTÁ

Encontrándose el asunto de la referencia para proveer sobre su admisión, procede esta Corporación a decidir lo que en derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES**

- 1) A través de correo electrónico el Alcalde Municipal de Chocontá-Cundinamarca remitió a la Secretaría General de esta Corporación copia del Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020 *"Por el cual se implementa la medida de pico y cédula en el Municipio de Chocontá-Cundinamarca"*, para su respectivo control inmediato de legalidad.
- 2) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación el día 6 de octubre de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, quien, para el efecto, es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

**II. CONSIDERACIONES:**

- a) 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.**

(...)." (Negrillas adicionales).

b) Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", mediante la cual se regulan los estados de excepción, disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

**"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 enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición."* (Negrillas fuera de texto).

c) Por su parte, la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", frente al control inmediato de legalidad, 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, 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.*

(...)

**ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:**

(...)

**14. Del 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan."** (Negrillas adicionales).

d) 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, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley para examinar los actos administrativos de carácter general **que se expiden al amparo de los estados de excepción** (artículos 212 a 215 de la Constitución Política)<sup>1</sup>.

e) En el presente asunto, revisado el Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020 *"Por el cual se implementa la medida de pico y cédula en el Municipio de Chocontá-Cundinamarca*, se observa fue expedido con fundamento en los artículos 2º, 24, 44, 45, 209, 315, de la Constitución Política; la Ley 9º 1979, el numeral 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016; el numeral 4.4.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012; los artículos 12 y 14 de la Ley 751 de 2015 el artículo 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020 *"Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa el COVID-19. Se modifica la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, modificada por las Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones"*; la Resolución 063664 13 de marzo de 2020 proferida por el Instituto Agropecuario ICA *"Por medio de la cual se ordena suspender los eventos (mercaderes y ganaderos, ferias comerciales, eventos ecuestres entre otros), autorizados por la Gobernación de Cundinamarca mediante licencia Zoosanitaria de funcionamiento de acuerdo a lo establecido en el Decreto 137 de 12 de marzo de 2020"*; el Decreto 018 de 17 de marzo de 2020, proferido por el Municipio de Chocontá; la Resolución No. 000453 de 18 de marzo de 2020 *"Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID 19 y se dictan otras disposiciones"*, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Comercio; el Decreto 153 de 19 de marzo de 2020 *"Por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas para la contención del Coronavirus-COVID-19 en el Departamento de Cundinamarca"*; el

---

<sup>1</sup> En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"*; el Decreto 019 de 19 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se imparten instrucciones en materia de orden público, se decreta un toque de queda y se modifican algunos artículos del Decreto Municipal No. 018 de 2020; el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*; el Decreto 457 de 2020 de 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 de orden público"*; Decreto 022 de 24 de marzo de 2020 *"Por el cual se modifican y amplían las medidas del Decreto No 018 y 019 de 2020 y se dictan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19"*; el Decreto 531 de 8 abril de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de 14 días en todo el territorio Colombiano"*; el Decreto 536 de 2020 *"Por el cual se modifica el Decreto 531 de 8 de abril de 2020"*; el Decreto 539 de 13 de abril de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*; el Decreto 593 de 24 de abril 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"*; Decreto 031 de 11 de mayo de 2020; el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-9, y el mantenimiento del orden público"*; el Decreto 689 de 22 de mayo de 2020 *"Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo 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"*; el Decreto 749 de 28 de mayo 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*"; el Decreto 1076 de 28 de julio de 2020 "Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"; el Decreto 052 del 30 de julio de 2020 "Por el cual se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19"; la sentencia 061 de 2 de julio de 2020, adicionada y aclarada mediante sentencia complementaria del 3 de julio de 2020 del Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá; el Decreto 878 de 25 de junio de 2020 "Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020"; el Decreto 990 de 9 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"; el Decreto 1168 de 25 de agosto 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"; el Decreto 1297 de 29 de septiembre de 2020 "Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 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", por lo que, se pudo evidenciar que el citado decreto municipal, **no fue proferido durante y/o en vigencia de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020**, los cuales tuvieron vigencia hasta el 16 de abril y 5 de mayo del año en curso, respectivamente, ni con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en torno a esas declaratorias.

Ahora, si bien el Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020 menciona en su parte considerativa el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 "Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

*derivada de la Pandemia COVID-19”, lo cierto es que, no desarrolla el mismo, sino que, simplemente lo cita de la siguiente manera: “(...) que para regular audiencias, procedimientos sancionatorios, suspensión de procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de actos de apertura, utilización y mecanismos de los instrumentos de agregación de demanda, adquisición de grandes superficies, contratación de urgencia, adopción y modificación de contratos estatales y, procedimientos para el pago de contratistas de Estado, contratos de fondo rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores”.*

De otra parte, tenemos que, si bien el Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020, tiene como sustento, entre otros, el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*; el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*; el Decreto 457 de 2020 de 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 de orden público”*; el Decreto 531 de 8 abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio de 14 días en todo el territorio Colombiano”*; el Decreto 536 de 2020 *“Por el cual se modifica el Decreto 531 de 8 de abril de 2020”*; el Decreto 539 de 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; el Decreto 593 de 24 de abril 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”*; el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*; el Decreto 689 de 22 de mayo de 2020 *“Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo 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"; el Decreto 749 de 28 de mayo 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"; el Decreto 1076 de 28 de julio de 2020 "Por la cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"; el Decreto 052 del 30 de julio de 2020 "Por el cual se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19"; el Decreto 878 de 25 de junio de 2020 "Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo 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", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020"; el Decreto 990 de 9 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"; el Decreto 1168 de 25 de agosto 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"; el Decreto 1297 de 29 de septiembre de 2020 "Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 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", emitidos por el Presidente de la República, las medidas tomadas en virtud de ellos son completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante los Decreto Nos. 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, por ende, el hecho de que se hayan invocado los Decretos 457, 531, 593, 636, 689, 749 y 990, 1168, 1927 de 2020, que por demás, disponen de medidas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del Coronavirus (COVID-19) declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante las Resoluciones Nos. 385 del 12 de marzo y 844 del 26 de*

mayo de 2020, ello no permite inferir que el acto que ocupa la atención se haya expedido por la autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante el Estado de Excepción y/o como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante éste.

Adicionalmente, resulta del caso señalar que, si bien el Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020 tiene como sustento las Resolución No. 000453 de 18 de marzo de 2020 "*Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID 19 y se dictan otras disposiciones*", expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Resolución 063664 13 de marzo de 2020 proferida por el Instituto Agropecuario ICA "*Por medio de la cual se ordena suspender los eventos (mercaderes y ganaderos, ferias comerciales, eventos ecuestres entre otros), autorizados por la Gobernación de Cundinamarca mediante licencia Zoosanitaria de funcionamiento de acuerdo a lo establecido en el Decreto 137 de 12 de marzo de 2020*", expedidas por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Salud y Protección Social, dicha medida es completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, por ende, el hecho de que se hayan invocado dichas resoluciones, ello no permite inferir que el acto que nos ocupa se haya expedido por la autoridad territorial en ejercicio de la función administrativa durante y/o en vigencia del Estado de Excepción y/o como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante éste.

Por lo anterior, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020 "*Por el cual se implementa la medida de pico y cédula en el Municipio de Chocontá*", proferido por el Alcalde Municipal de Chocontá - Cundinamarca por no cumplir este con los requisitos mínimos necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, al no haber sido expedido dicho decreto con fundamento en la norma emitida por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en las demás decretos legislativos suscritos por el

Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

f) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto departamental antes mencionado de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la Ley 1437 de 2011, es importante aclarar que, ello 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 en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**

#### **RESUELVE:**

**1º) No Avocar** conocimiento del Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020 "Por el cual se implementa la medida de pico y cédula en el Municipio de Chocontá", proferido por el Alcalde Municipal de Chocontá", emitido por el Alcalde Municipal de Chocontá - Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º)** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, conforme al procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

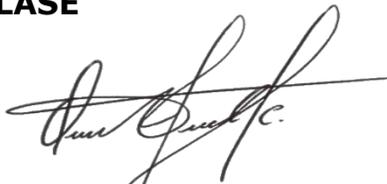
**3º)** Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, **comuníquese** esta decisión al Alcalde Municipal de Chocontá - Cundinamarca al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por los medios electrónicos, tales como vía

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02743-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Decreto No. 067 del 2 de octubre de 2020  
Alcaldía Municipal de Chocontá- Cundinamarca

fax, correo electrónico, o similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

**4°)** Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**