

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá DC, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-15-000-2020-01171-00  
**Medio de control:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Asunto:** REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN 137 DE 2020  
DE LA ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE  
ARANDA – DISTRITO CAPITAL

Decide el despacho la asunción del control inmediato de legalidad respecto de la Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 expedido por el alcalde local de Puente Aranda (E) del Distrito Capital y remitida a este tribunal.

**I. ANTECEDENTES**

1) El alcalde local de Puente Aranda (E) del Distrito Capital expidió la Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 *“por la cual se declara la URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Puente Aranda por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y de calamidad Pública en Bogota D.C.”*.

2) La citada resolución ha sido remitida a este tribunal por el alcalde local de Local de Puente Aranda del Distrito Capital para fines de control inmediato de legalidad.

## **II. CONSIDERACIONES**

1) De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011 corresponde a los tribunales administrativos conocer, en única instancia, de los procesos de control inmediato de legalidad respecto de los actos administrativos de carácter general que expidan las autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los estados de excepción.

2) Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 declaró estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto.

3) En ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias asumidas en vigencia del estado de excepción antes referido el Presidente de la República expidió el Decreto legislativo número 440 de 20 de marzo de 2020 a través del 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.

4) Con invocación de la urgencia manifiesta para fines de contratación estatal regulada en el artículo 7 del citado Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 el alcalde local (encargado) de Puente Aranda del Distrito

Capital profirió la mencionada Resolución número 37 de 21 de abril del año en curso.

5) En consecuencia en aplicación de lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo por ser competente este tribunal para ejercer el control inmediato de legalidad de la Resolución 137 del 21 de abril de 2020 expedida por el alcalde local (encargado) de Puente Aranda del Distrito Capital, debe avocarse el conocimiento de dicho asunto.

### **RESUELVE :**

**1º) Asúmesese en única instancia** el control inmediato de legalidad de la Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 expedida por el alcalde local (encargado) de Puente Aranda del Distrito Capital.

**2º) Ordénase** a la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal fijar por el término de diez (10) días hábiles el aviso de que trata el numeral 2 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo referido en el ordinal 1º) de esta providencia.

**3º)** Vencido el término de publicación del aviso dispuesto en el ordinal inmediatamente anterior **córrase traslado** al Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal y asignado al despacho conductor del asunto del proceso de la referencia, esto es, la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos, para que rinda el respectivo concepto.

**4º)** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-

11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la secretaria de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde local de Puente Aranda del Distrito Capital en la dirección electrónica “*notifica\_judicial@gobiernobogota.gov.co*” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en las dirección electrónica “*dmgarcia@procuraduria.gov.co*” o también en la dirección electrónica “*dianamarcelagarcia@gmail.com*”.

**5º) Publíquese** el aviso de que trata el ordinal 2º) de esta providencia en la página electrónica de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o de la Rama Judicial del Poder Público, según la disponibilidad y determinaciones del Consejo Superior de la Judicatura para esta precisa situación, en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial del municipio de Local de Puente Aranda del Distrito Capital (Cundinamarca) “[www.puentearanda.gov.co](http://www.puentearanda.gov.co)”.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY IBARRA MARTINEZ**  
**Magistrado**



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

### AUTO INTERLOCUTORIO 2020-04-121 CIL

Bogotá, D.C., Veintinueve (29) de Abril de dos mil veinte (2020)

<b>NATURALEZA:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD EXPEDIDORA:</b>	ALCALDE DE ANOLAIMA
<b>RADICACIÓN:</b>	25000-23-15-000-2020-01109-00
<b>OBJETO DE CONTROL:</b>	Decreto 046 de 2020
<b>TEMA:</b>	Decreto municipal “ <i>por medio del cual se modifican las disposiciones de los decretos 032 del 17 de marzo de 2020 y 037 de abril 4 de 2020, relacionados con la plantación del toque de queda en el territorio de la jurisdicción del municipio de Anolaima - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones</i> ”

**Magistrado ponente:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial precedente, procede el Tribunal en Sala Unitaria a pronunciarse previos los siguientes,

#### I. ANTECEDENTES

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*». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social 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).

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 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.

En ese contexto, el señor alcalde del municipio de Anolaima ha remitido a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto Municipal N° 046 de 2020 “*por medio del cual se modifican las disposiciones de los decretos 032 del 17 de marzo de 2020 y 037 de abril 4 de 2020, relacionados con la plantación del toque de queda en el territorio de la jurisdicción del municipio de Anolaima - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*””, para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

#### II. CONSIDERACIONES:

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, al prever el control inmediato de legalidad, se estableció 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 este Código.*

*Así mismo, 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.*

Por su parte, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “ley estatutaria de los Estados de Excepción”, precisando en su artículo 20 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 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.” En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011.

En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, cabe resaltar que el **control inmediato de legalidad**, que es un **mecanismo especial previsto por el legislador estatutario**, con una **finalidad propia**: “*impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción*”, que opera exclusivamente, frente a actos administrativos de contenido general expedidos en desarrollo de Decretos Legislativos, proferidos durante un estado de excepción, razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente**, está llamado a **verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad para no desnaturalizar la razón de ser del control inmediato de legalidad o desconocer los medios de control propios para cuestionar los actos administrativos, que no fueron proferidos en desarrollo de un estado de excepción<sup>2</sup>, procurar la realización de los principios de economía y celeridad procesal y evitar un desgaste innecesario de la jurisdicción, sometiendo a estudio actos administrativos sobre los cuales no tendría competencia la Sala

---

<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.

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.

<sup>2</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, auto de 23 de abril de 2020, MP. Juan Carlos Garzón, expediente 25000-23-15-000-2020-0981-00.

Plena al tenor del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

En efecto, según lo dispuesto en los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, conocer del control inmediato de legalidad de los actos que reúnan estas cuatro condiciones: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos*, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (dado que las nacionales o regionales le corresponden al Consejo de Estado).

Teniendo en cuenta el anterior *test de procedibilidad*, la Sala Unitaria procederá a verificar si el acto administrativo remitido, reúne los parámetros señalados para que la Sala Plena pueda pronunciarse de fondo sobre la legalidad de sus disposiciones, o si, al contrario, ante la falta de uno o varios de ellos, debe no asumirse su conocimiento.

Así las cosas, al verificar el contenido del Decreto municipal 110 del 11 de abril de 2020, se puede constatar que se trata en efecto, de un *acto administrativo de carácter general* en tanto contiene órdenes (artículos 1 y 2) para la colectividad (*Requisito 1*) de modificar el toque de queda en el sentido de hacerse efectivo entre las 4 pm y las 6 a.m., así como los días y horarios del mercado campesino (*función administrativa, requisito 2*).

Respecto de los requisitos subsiguientes, encuentra esta Sala Unitaria que el mismo no fue proferido en desarrollo de 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, mediante la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 emanado por el Presidente de la República y con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, por el contrario, se advierte que este Decreto municipal, se sustenta en las facultades de policía para mitigar los riesgos de desastres por lo que procede a declarar la calamidad pública y adoptar medidas policivas con base en las atribuciones contenidas los artículos 314 y 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, Ley 136 de 1994, tales como la prórroga del toque de queda y el establecimiento de un horario especial para el mercado de víveres, por lo que se concluye que el mencionado acto fue expedido en ejercicio de las funciones asignadas *normalmente* como autoridad de policía administrativa en su territorio para mantener y preservar el orden público (pero subordinado en esta materia al Presidente), en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, que no se basan o desarrollan los decretos de carácter legislativo que el gobierno nacional haya expedido con base en la declaratoria del *estado de excepción* de que trata en este caso el artículo 215 Superior.

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 que se profieran con fundamento en 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 necesaria 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, dado que 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 (de 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 de carácter general dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto local remitido por la autoridad municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que corresponden a las atribuciones propias como *policía administrativa* que se encuentran en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva del poder público y no de las excepcionales competencias que la Constitución otorga al Ejecutivo para declarar el *estado de excepción* y sus desarrollos.

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 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 en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto municipal No. 046 del 24 de abril de 2020 proferido por el señor alcalde del municipio de Anolaima, Cundinamarca para efectuar el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el Decreto 046 del 24 de abril de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Anolaima, 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 del municipio de Anolaima, 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, quien a su vez **deberá** realizar una **publicación** informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada al municipio de Anapoima <http://www.anapoima-cundinamarca.gov.co/Paginas/default.aspx>

**CUARTO: NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO 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., a la dirección electrónica [egonzalez@procuraduria.gov.co](mailto:egonzalez@procuraduria.gov.co), perteneciente al Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.

**QUINTO: 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-de-cundinamarca/>.

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

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado