

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-002114-00**  
**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL  
DECRETO No. 028 DEL 25 DE MAYO DE  
2020 EMITIDO POR LA ALCALDÍA  
MUNICIPAL DE FÚQUENE-  
CUNDINAMARCA**

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

**I. ANTECEDENTES.**

1) Mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, 11521 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 que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2) A través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, la Alcaldía Municipal de Fúquene - Cundinamarca envió copia del Decreto No. 028 del 25 de mayo de 2020 *"Por medio del cual prorroga el Decreto Municipal No. 027 de 10 de mayo de 2020 por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras*

*disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19 en el municipio de Fúquene -Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, para su respectivo control inmediato de legalidad.*

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al Despacho de la doctora Bertha Lucy Ceballos Posada, quien, mediante auto del 29 de mayo del presente año, dispuso la remisión del asunto al despacho del suscrito Magistrado, a fin de que se realizara un control integral con el proceso primigenio, esto es, con el correspondiente al control inmediato de legalidad del Decreto 027 del 10 de mayo de 2020 que había correspondido por reparto a este Despacho, por lo que, para el efecto, el suscrito es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

## **II. CONSIDERACIONES.**

1) 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 ordenes 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).

2) 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).*

3) 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).**

4) 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>.

5) Sea del caso señalar que, la Alcaldía Municipal de Sopó-Cundinamarca envió copia del Decreto No. 027 de 10 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria, por la pandemia de Covid-19 en el Municipio de Fúquene-Cundinamarca”*, para su respectivo control inmediato de legalidad, y una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, y, para el efecto, el encargado de sustanciar ese asunto, por lo que, mediante providencia del 15 de mayo de 2020, proferida dentro del expediente No. 25000-23-15-000-2020-0001758-00, se decidió no avocar conocimiento del Decreto No. 027 del 10 de mayo de 2020, al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato 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.

6) Ahora bien, en el presente caso, revisado el Decreto No. 028 de 25 de mayo de 2020 *“Por medio del cual prorroga el Decreto Municipal No. 027 de 10 de mayo de 2020 por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria por la*

---

<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.

*pandemia de Covid-19 en el municipio de Fúquene -Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, se observa que el mismo fue expedido con fundamento en los artículos 2º, 44, 45, 46, 49, 95, 209, y 315 de la Constitución Política, el artículo 1º de la Ley 1523 de 2012, artículo 478 de la Ley 9 de 1779, el artículo 10, literal c) del Decreto 3518 de 2006, que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró y cualificó dicho virus como “pandemia”, la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 mediante la cual el Ministerio de Salud declaró la emergencia sanitaria causada por causa del Covid-19, el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 mediante el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria por la pandemia de Covid-19, los Decretos Nos. 137 de 12 de marzo y 140 de 16 de marzo de 2020, mediante los cuales se declaró la alerta amarilla y la calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca, el Decreto Municipal de 24 de marzo de 2020, por el cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Fúquene y se adoptan medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causado por el Coronavirus (Covid-19) y se dictan otras disposiciones, el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 5, 6, 198, 201, 202, 205 de la Ley 1801 de 2016, el párrafo 1º del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, el numeral 44.3.5 del artículo 44 Ley 715 de 2001, artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, el artículo 12 de la Resolución 464 de 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó la medida obligatoria de aislamiento preventivo, el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, la Resolución No. 666 de 27 de abril de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia, el Decreto Municipal 024 de 26 de abril de 2020 y el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020.

De conformidad con lo anterior se tiene que el Decreto No. 028 del 25 de mayo de 2020, *"Por medio del cual se prorroga el Decreto Municipal No. 027 del 10 de mayo de 2020, por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria, por la pandemia de Covid-19 en el Municipio de Fúquene-Cundinamarca"*, es una medida completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, porque a la fecha de expedición del decreto municipal, el Decreto expedido por el Gobierno Nacional que declaró el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica ya no producía efectos, pues el mismo en su artículo 1º se señaló que tenía vigencia por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia del decreto.

Además de lo anterior, se observa que, el acto administrativo que nos ocupa no se expidió 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, puesto que en el mismo se invocan la Resolución No. 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social el 12 de marzo de 2020, es decir, con anterioridad al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

Asimismo, se advierte que el Decreto 28 de 25 de mayo de 2020, se fundamenta en el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada de la pandemia Covid-19, el Decreto Municipal 24 de marzo de 2020, el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, la Resolución No. 464 de 18 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social *"Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años"*, 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 593 del 24 de abril de 2020 por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada de la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, la Resolución No. 666 de 24 de abril de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y la Resolución No. 636 de 6 de mayo 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 Municipal 027 de 10 de mayo de 2020 “Por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria, derivada de la pandemia en el Municipio de Fúquene” y el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, por el cual el Gobierno Nacional imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público, ordenó la prorrogación del aislamiento preventivo.*

Lo anterior, no permite inferir que el acto que nos ocupa 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, sino que el mismo fue proferido en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y la Protección Social.

7) Por lo anterior, no resulta procedente, en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 028 de 25 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan el Decreto Municipal No. 027 del 10 de mayo de 2020, por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19 en el Municipio de Fúquene – Cundinamarca y se*

*dictan otras disposiciones"*, emitido por el Alcalde Municipal de Fúquene, 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.

8) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal 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.

9) 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,**

#### **RESUELVE:**

**1°) No Avocar** conocimiento del Decreto 028 de 25 de mayo de 2020 *"Por medio del cual se prorroga el Decreto Municipal No. 027 del 10 de mayo de 2020, por medio del cual se imponen medidas para el cumplimiento del aislamiento preventivo obligatorio nacional y se dictan otras disposiciones para afrontar la emergencia sanitaria por la*

*pandemia del Covid-19 en el Municipio de Fúquene – Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, emitido por el Alcalde Municipal de Fúquene – 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 Fúquene – Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por el medio electrónicos, tales como vía fax, correo electrónico, o similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

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

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



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