

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
-SECRETARÍA-

[Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co)

## AVISO

### CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011

EXPEDIENTE No: **25000-23-15-000-2021-00060-00**

MAGISTRADO(A) PONENTE: DR. MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHOCONTÁ, CUNDINAMARCA

OBJETO DE CONTROL: DECRETO 006 DE 2021 “POR EL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 04 DEL 13 DE ENERO DE 2021 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID 19- EN EL MUNICIPIO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

DECISIÓN: **AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO**

Dando cumplimiento a lo dispuesto en auto de fecha veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021), a través del cual se dispuso **NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 006 de 2021 “por el cual se modifica y adiciona el Decreto 04 del 13 de enero de 2021 “por el cual se adoptan medidas transitorias de orden público para prevenir la propagación del Covid 19- en el Municipio de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, dando cumplimiento a lo dispuesto por el Despacho, se informa a la comunidad en general, la decisión adoptada por el Magistrado Ponente, por medio del presente **AVISO** publicado en la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y/o en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

SONIA MILENA TORRES DÍAZ  
SECRETARIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION PRIMERA  
SUBSECCION B**

**AUTO INTERLOCUTORIO 2021-04-205 CIL**

Bogotá, D.C., (29) de Abril de dos mil veintiuno (2021)

<b>NATURALEZA:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD EXPEDIDORA:</b>	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CHOCONTÁ
<b>RADICACIÓN:</b>	25000-23-15-000-2021-00060-00
<b>OBJETO DE CONTROL:</b>	Decreto 006 de 2020
<b>TEMA:</b>	Decreto 006 de 2021 “ <i>POR EL CUAL SE MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 04 DEL 13 DE ENERO DE 2021 “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE ORDEN PÚBLICO PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL COVID 19- EN EL MUNICIPIO DE 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.

El día 20 de enero del año en curso, el señor alcalde del municipio de Chocontá remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia del Decreto N° 006 del 20 de enero 2021 “*por el cual se modifica y adiciona el decreto 04 del 13 de enero de 2021 “por el cual se adoptan medidas transitorias de orden público para prevenir la propagación del Covid 19- en el municipio de 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.

Posteriormente, mediante acta de reparto No. 25000-23-15-000-2021-00060-00 del día 21 de enero de 2021, fue asignado el proceso al Despacho 04 de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

## 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

---

<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.

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 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 (modificado por el artículo 44 de la Ley 2080 de 2021), le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos (salas de decisión, sección o subsección) 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 006 del 20 de enero de 2021, se puede constatar que se trata en efecto, de un *acto administrativo de carácter general* en tanto contiene órdenes (artículos 1) para la colectividad (*Requisito 1*) al modificar las medidas sanitarias de restricción de movilidad, pico y cédula y la prohibición del expendio y consumo de bebidas, previamente adoptadas, variando su horario (*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, si bien está relacionado con la temática descrita pues dentro de sus fundamentos se enuncia el Decreto 580 de 2020 “*por la cual se dictan medidas en materia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, lo cierto es que el acto objeto de análisis tiene como único propósito realizar modificaciones a las medidas administrativas adoptadas relacionadas con la restricción de movilidad y desarrollo de algunas actividades comerciales, 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

---

<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.

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 profieren 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 esa 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 máxima autoridad administrativa del ente territorial 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. 060 del 20 de enero del año en curso proferido por el señor alcalde del municipio de Chocontá, 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 060 del 20 de enero de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Chocontá 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 Chocontá, 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 <http://www.choconta-cundinamarca.gov.co/>

**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**



**MOISES RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado