

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: DR. SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA**

Bogotá D.C., cuatro (04) de mayo de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIAS:**

**EXPEDIENTE:** 25000-23-15-000-2020-01293-00  
**ENTIDAD SOLICITANTE:** MUNICIPIO FUQUENE  
**ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El municipio de Fuquene - Cundinamarca ha remitido copia del Decreto Municipal No. 024 del 26 de abril 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 FUQUENE - CUNDIDAMARCA"*, con miras a que esta Corporación judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ANTECEDENTES**

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.

A través de la Ley 137 de 1994, se regularon los Estados de excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, estableciéndose en sus artículos 3 y 20 que, el Gobierno podrán utilizar dichas facultades cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado; medidas que serán objeto de 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.

A su vez, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su Título III establece los Medios de Control de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cuyo artículo 136, se dispone:

**“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.**

*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”.*  
(Resaltado fuera del texto)

De las disposiciones normativas citadas, se colige que el citado medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, de contenido general, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas, sin que se incluyan los dictados por las mencionadas autoridades en ejercicio de las funciones de policía de las que disponen, en virtud de la facultad policiva atribuida al Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local orientadas a atenuar circunstancias de índole policivo, así se deriven del estado de excepción.

Lo anterior implica que cuando por la entidad territorial se remite un acto para su control, se deben examinar las disposiciones expedidas en cada caso en particular, de manera que se determine si se avoca o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, conforme lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

En este punto conviene señalar que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional. Así mismo, se tiene que el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional y, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró

el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, instando a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, lo que sobrellevo que a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, declarará el estado de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional del 12 de marzo al 30 de mayo de 2020.

Ante estos hechos el Gobierno Nacional a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia y con base en este precepto por parte de las entidades territoriales y departamentales se han dictado diversos decretos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

### **CASO CONCRETO**

Del análisis realizado al Decreto No. 024 del 26 de abril 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 FUQUENE - CUNDIDAMARCA"*, se observa que, éste fue proferido por el alcalde municipal de Fuquene, en virtud de las atribuciones constitucionales y legales concedidas por los artículos 314 y 315 de la Constitución Política de Colombia, y principalmente en cumplimiento al Decreto 593 del 24 de abril de 2020 que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, entre el 27 de abril y el 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las conferidas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

De esta manera, téngase en cuenta que el Decreto en estudio, entre otras medidas, en la parte resolutive estableció la apertura únicamente de los establecimientos legalmente facultados en el artículo 3º del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, fijó pico y género a efectos de compras de bienes de primera necesidad, así: para **mujeres** en

horario de 8 a.m a 6 p.m los días martes y jueves y de 8:00 a.m. a 1:00 p.m los viernes y para los **hombres** en horario de 8 a.m a 6 p.m los días lunes y miércoles y de 1:00 p.m. a 6:00 p.m los Viernes, y en lo que concierne a Sábados y Domingos determinó que todas las personas debían permanecer en sus hogares. Además determinó el horario de atención de los Establecimientos. También el toque de queda en el municipio a partir del 27 de abril hasta el 11 de mayo en el horario comprendido de lunes a viernes de 6:00 p.m. a 5:00 a.m. y el sábado y domingo todo el día, prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las 00:00 a.m. del día 27 de abril hasta las 00:00a.m. del 11 de mayo, el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio, y **en el artículo noveno *Ibidem* se estableció que su incumplimiento daría lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.2.2.1. del Decreto 780 de 2016 y en la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).**

Así las cosas, el Decreto Municipal No. 024 del 26 de abril de 2020, se expidió con fundamento en lo ordenado a gobernadores y alcaldes en el artículo 2º Decreto Nacional 593 del 24 de abril de este año, y en tal virtud, **adoptó medidas de carácter policivo conforme los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana contenido en la Ley 1801 de 2016**, que reglamenta el poder extraordinario de los Gobernadores y Alcaldes para prevención del riesgo o necesarias ante situaciones de emergencia o calamidad, cuyas atribuciones son de índole policiva y por ello termina disponiendo medidas de este tipo, y en tal contexto, no fue expedido en ejercicio de las **precisas funciones administrativas y de carácter general concedidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** .

Por consiguiente, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal 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.

Por último, debe señalarse 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 medio de control (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento regido 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,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del Decreto No. 024 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor alcalde del municipio de Fuquene – Cundinamarca, bajo el medio de 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 No. 024 del 26 de abril de 2020, proferido por el señor alcalde del municipio de Fuquene - Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: COMUNICAR** esta decisión al alcalde del municipio de Fuquene – Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público, 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.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial, en el espacio de Medidas Covid-19 sección “Control automático de legalidad tribunales administrativos”.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom.

**SAMUEL JOSÉ RAMIREZ POVEDA**  
**Magistrado**