



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

**REFERENCIAS:**

**Radicación:** 25000-23-15-000-2020-00306-00  
**Asunto:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Decreto** **135 de 19 de marzo de 2020** expedido por el Alcalde Municipal de El Colegio - Cundinamarca

---

Viene al Despacho copia del **Decreto 135 de 19 de marzo de 2020** dictado por el alcalde del municipio de El Colegio – Cundinamarca *“por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de las personas para la contención del CORONAVIRUS (COVID 19) se adoptan otras medidas de orden público y salubridad y se deroga el decreto 120 de 16 de marzo de 2020 en el municipio del El Colegio Cundinamarca”*, 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.

Se precisa que mediante providencia de 1º de abril de 2020, este Despacho, visto que el acto administrativo de la referencia era derogatorio del Decreto 120 de 16 de marzo de 2020, cuyo conocimiento, para los mismos fines, había correspondido al Magistrado Fernando Iregui Camelo, ordenó remitirle el asunto, por considerar que le asistía competencia.

No obstante, en providencia de 13 de abril de 2020, el Dr. Iregui Camelo resolvió negar la acumulación del Decreto 135 de 19 de marzo de 2020, al Decreto 120 de 16 de marzo de 2020, entre otras cosas, por considerar que la derogatoria de este último representa la ruptura de la unidad de materia, al obedecer a distinto propósito.

Puestas en este contexto las cosas, sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque el suscrito observa que el **Decreto 135 de 19 de marzo de 2020**, no es pasible de control inmediato de legalidad.

El artículo 215 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar un Estado de Emergencia cuando se presenten

circunstancias distintas a las contempladas en los artículos 212<sup>1</sup> y 213<sup>2</sup> superiores, que “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*”.

Es así como en estos especiales eventos, el Presidente de la República cuenta con la atribución extraordinaria para dictar decretos con fuerza de ley – es decir decretos legislativos-, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que, a su vez, bien pueden ser materia de desarrollo o reglamentación por parte de autoridades de todos los órdenes y niveles de la administración pública, según sus competencias a través de actos administrativos de carácter general.

En desarrollo de lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual reguló las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, la cual en su artículo 20 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 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*”.

Sobre el particular, el artículo 151 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán “*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*”.

En este orden de ideas, se concluye que el control inmediato de legalidad que ejerce esta Jurisdicción únicamente procede respecto de aquellos actos administrativos de carácter general que (i) sean expedidos en el marco temporal de una declaratoria de cualquiera de los estados de excepción previstos en la Constitución; y (ii) sean dictados como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

Descendiendo al caso de autos, de la revisión del Decreto 135 de 19 de marzo de 2020 se concluye que este no fue expedido en desarrollo del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Con el fin de desarrollar la afirmación hecha anteriormente, es necesario precisar que en dicho decreto, el alcalde del municipio de El Colegio – Cundinamarca, invocó como sustento los siguientes fundamentos:

---

<sup>1</sup> Estado de guerra exterior

<sup>2</sup> Estado de conmoción interior

- (i) Artículos 1, 2, 3 y 49 de la Constitución.
- (ii) Artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los cuales se señala que tanto alcaldes como gobernadores pueden disponer “acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población”.
- (iii) Parágrafo 1° del artículo 1°, así como el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012 que dispone que “la gestión de riesgo es una política de desarrollo indispensable” y establece el principio de protección como deber de las autoridades.
- (iv) Ley 9ª de 1979 que señala que es el Estado el regulador en materia de salud.
- (v) Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, por el cual el Gobernador de Cundinamarca declaró la alerta amarilla e instó a los municipios a activar sus Consejos Municipales de Gestión de Riesgos y Desastres y de los Planes de Emergencia y Contingencia.
- (vi) Resolución núm. 453 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y de Protección Social por los cuales se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19.

Precisó en dicho acto administrativo que “ante el creciente avance de la pandemia Coronavirus (COVID 19), en el territorio nacional, el Ministerio del Interior expidió el Decreto Nacional No. 420 del 18 de marzo de 2020, por medio de cual se establecen instrucciones en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, y ordena a los gobernadores y alcaldes atender dichas directrices”.

Así las cosas, se advierte que si bien el decreto en mención se expidió en el marco temporal de la declaratoria del estado de emergencia, este no fue proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción sino en virtud de las precisas facultades asignadas a alcaldes y gobernadores por parte de la Constitución y de la Ley (específicamente las leyes 1801 de 2016<sup>3</sup> y 1523 de 2012<sup>4</sup>) y es en virtud de las mismas que el representante legal del municipio de El Colegio – Cundinamarca, adoptó por medio del decreto objeto del presente pronunciamiento, medidas de contingencia del riesgo ante la presencia de casos positivos de COVID-19 en el territorio nacional, así como aquellas que buscan la preservación y mantenimiento del orden público.

Ahora bien, no desconoce el Despacho que el Decreto 135 de 19 de marzo de 2020, cita entre otros fundamentos, el Decreto 420 de 2020<sup>5</sup>, que si bien fue expedido por el Presidente de la República, no lo fue en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sino en virtud de las “facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 en concordancia con el Decreto 418 de 2020”.

---

<sup>3</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>4</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> 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

Recordemos entonces que nuestra Constitución en el numeral 4 de su artículo 189, establece como función del Presidente de la República “*Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”, por su parte el artículo 303 señala al Gobernador como “*agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general*” y el artículo 315 señala como función del alcalde la conservación “*del orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador*”.

Por otra parte, se recuerda que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) en el numeral 4 del artículo 199 dispone que corresponde al Presidente de la República “*Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia*”.

Luego, itera esta sede judicial que el Decreto 420 de 2020 no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino en virtud de facultades propias y preexistentes del Presidente, las cuales no obedecen a la declaratoria de un Estado de Excepción, por lo que se concluye que el Decreto 135 del 19 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de El Colegio - Cundinamarca no es pasible de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 185 del CPACA.

Sea esta la oportunidad para precisar que el control judicial inmediato y automático de los decretos declaratorios de estados de excepción, decretos legislativos, y actos de carácter general que los desarrollan, se traduce en importante medida de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con el cual se persigue la vigencia de las garantías constitucionales de las personas durante dichos estados de excepción.

En consecuencia, **el control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción**, como quiera que ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, en cuanto estableció que “*ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley*” y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, aspectos que cimentan el Estado Social de Derecho que hoy en día es Colombia.

En este orden de ideas y en virtud de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto 135 del 19 de marzo de 2020 tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

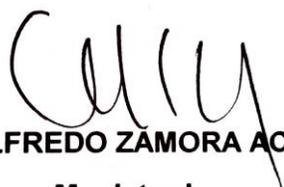
## RESUELVE

**PRIMERO.- NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad sobre el **Decreto 135 del 19 de marzo de 2020** de la presente anualidad remitido por el Municipio de El Colegio-Cundinamarca, expedido por el Alcalde Municipal de dicho ente territorial *“por el cual se restringe transitoriamente la movilidad de las personas para la contención del CORONAVIRUS (COVID 19) se adoptan otras medidas de orden público y salubridad y se deroga el decreto 120 de 16 de marzo de 2020 en el municipio del El Colegio Cundinamarca”*, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO. - NOTIFÍQUESE** esta providencia al Ministerio Público.

**TERCERO. - REMÍTASE** copia de la presente decisión al Alcalde de Municipio de El Colegio Cundinamarca.

**Notifíquese y Comuníquese**



**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

**Magistrado**