

República de Colombia  
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Segunda – Subsección “E”

**Magistrado Ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-2020-02545-00  
Autoridad: Alcalde del Municipio de Zipacón  
Medio de Control: Inmediato de Legalidad  
Controversia: Decreto 035 del 31 de julio de 2020  
Asunto: **No** avocar conocimiento

### **I. Objeto de la decisión**

Procede el Despacho a estudiar el medio de Control Inmediato de Legalidad<sup>1</sup> sobre el Decreto 035 del 31 de julio de 2020, por medio del cual la señora Alcaldesa del Municipio de Zipacón (Cundinamarca) impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público en ese municipio.

### **II. Competencia**

La Sala Unitaria es competente en este caso para conocer en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 ibídem, en concordancia con el artículo 185 de la misma normatividad.

### **III. Consideraciones**

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 perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

<sup>1</sup> Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

La Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó 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 este mismo sentido se dispuso en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo siguiente:

**“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.”*

En consecuencia, corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial (en nuestro caso del Distrito Capital de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca), que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, con el fin de adoptar las medidas sanitarias preventivas y mitigar el efecto causado por la pandemia<sup>2</sup> y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus.

Por medio de la Resolución No 844 del 26 de mayo de 2020<sup>3</sup> el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria causada por el

<sup>2</sup> El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del Coronavirus COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

<sup>3</sup> Modificó la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020<sup>4</sup>.

El Presidente de la República a través del Decreto 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 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales a él conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

Por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, nuevamente se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

#### **IV. Caso concreto**

Se recuerda que le corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial, de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 del CPACA<sup>5</sup>.

En el presente asunto, la señora Alcaldesa del Municipio de Zipacón expidió el Decreto 035 del 31 de julio de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones para garantizar el orden público en el Municipio de Zipacón, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en la jurisdicción de ese municipio desde el 1º. de agosto hasta el 1º. de septiembre de 2020 y permitió el derecho a la circulación de las personas en algunas actividades para prevenir el riesgo ocasionado por el Coronavirus COVID-19.

Tal como se advierte en el mismo Decreto 035 de 2020, la decisión fue adoptada para incorporar el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, por medio del cual el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1º. de agosto de 2020 hasta las cero horas (00:00) del día 1º. de

<sup>4</sup> Dicha prorroga podrá finalizar antes cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o prorrogarse de persistir o incrementar los efectos de la pandemia.

<sup>5</sup> "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."

septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria generada por causa del Coronavirus COVID-19.

El Gobierno Nacional en el Decreto 1076 de 2020 impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y con el fin de mantener el orden público.

El medio de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA se ejerce sobre los decretos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia decretado.

Encuentra el Despacho en este caso que la expedición del Decreto 035 del 31 de julio de 2020, no se sustentó ni fue emitido en desarrollo del estado de emergencia declarado en todo el territorio colombiano por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

El Decreto 035 de 2020, ya mencionado, fue proferido con el fin de adoptar en el municipio las medidas que fueron declaradas por el Gobierno Nacional para la prevención, mitigación y propagación del riesgo generado por el Coronavirus COVID-19, en relación con la orden de aislamiento preventivo obligatorio.

En este asunto, debe indicarse que la orden de aislamiento restringió la movilidad de las personas y se ordenó con el fin de atender la emergencia sanitaria del municipio, como consecuencia de las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del Coronavirus COVID-19.

Ahora bien, para la expedición del Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, se explicó que la dirección del orden público está a cargo del Presidente de la República, en los términos de la Ley 1801 de 2016 por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (artículo 199<sup>6</sup>).

<sup>6</sup> **"Artículo 199. Atribuciones del Presidente.** Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.
3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.
4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia."

Se precisa que la restricción a la movilidad por la orden de aislamiento preventivo obligatorio y al consumo de bebidas embriagantes, entre otras disposiciones, en este caso, no requerían del uso de las facultades conferidas dentro de un estado de excepción, y en especial, del estado de emergencia económica (artículo 215 de la Constitución Política), luego, tal situación fue decretada debido a la emergencia sanitaria del país por la propagación del Coronavirus COVID-19, como medida de policía<sup>7</sup>.

Se insiste, en el Decreto 035 del 31 de julio de 2020 no aparece argumento alguno que permita al Despacho concluir que fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional. Dicha decisión fue dictada para adoptar medidas con el fin de prevenir, mitigar y no propagar el riesgo generado por el Coronavirus COVID-19.

Por lo tanto, el Decreto 035 del 31 de julio de 2020 no es susceptible del Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Se aclara que la decisión emitida en la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, pues no se debe desconocer el control judicial que se pueda ejercer eventualmente sobre dichos actos administrativos a través de los medios de control ordinarios señalados en la ley.

En mérito de lo dispuesto, el Despacho

### **RESUELVE:**

**Primero:** No avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 035 del 31 de julio de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Zipacón (Cundinamarca).

<sup>7</sup> "**Artículo 198. Autoridades de Policía.** Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.

2. Los gobernadores.

3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.

4. Los inspectores de Policía y los corregidores.

5. Las autoridades especiales de Policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

6. Los comandantes de estación, subestación y de centro de atención inmediata de Policía y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

(...)"

**Segundo:** Por Secretaría de la Subsección "E" de esta Corporación notificar la presente providencia a través de las direcciones de correo electrónico: **i)** de la señora Alcaldesa del Municipio de Zipacón (Cundinamarca), a través del correo oficial del Municipio, **ii)** del señor Gobernador del Departamento de Cundinamarca, a través del correo oficial del Departamento, y **iii)** al Delegado del Ministerio Público para este Despacho. Así mismo, se dispone realizar la publicación de esta decisión en la página web de la Rama Judicial con la decisión aquí adoptada.

**Tercero:** Ordenar a la Alcaldesa del Municipio de Zipacón y al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, realizar la publicación informativa de la presente decisión en sus respectivas páginas web oficiales.

**Cuarto:** En firme esta providencia, por Secretaría archivar las presentes diligencias, dejando las constancias correspondientes.

**Notifíquese y cúmplase**



**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon**  
**Magistrado**