



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**

Bogotá, D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN NO.:** 25000-23-15-000-2020-00486-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ART. 136 CPACA  
**AUTORIDAD EXPEDIDORA:** ALCALDE MUNICIPAL DE NIMAIMA  
**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO 028 DE 2020  
**ASUNTO:** NO AVOCA CONOCIMIENTO

Previa constancia secretarial, procede el Despacho a estudiar si es procedente avocar conocimiento del presente asunto, con fundamento en los siguientes,

**I. ANTECEDENTES**

El Alcalde Municipal de Nimaima expidió el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020, por el cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Nimaima - Cundinamarca. Este acto administrativo fue remitido por correo electrónico a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para el trámite de control inmediato de legalidad, correspondiendo por reparto de Sala Plena de esta Corporación al Magistrado Ponente para su sustanciación.

**II. CONSIDERACIONES**

**Situación excepcional.** El mundo despertó un día conmocionado porque había amanecido nublado de un virus que anunciaba la invasión de la tierra, y todo adquirió un nuevo sentido, comprendimos que la tierra es nuestra casa común y que la globalización que hasta ahora era para lo económico, debía pasar a ser para los Derechos fundados en la solidaridad, la dignidad humana, el cuidado mutuo, en la ciencia y la economía al servicio de la vida, en la ecología y los bienes básicos y en la fortaleza de las instituciones estatales, los deberes y la corresponsabilidad, así, en una Constitución Global.

Los tiempos que recorre el mundo y nuestra patria son excepcionales, el SARS-CoV-2 causante de lo que se conoce como la enfermedad del COVID-19 o popularmente "coronavirus", nos llevó a que se rompiera la normalidad tanto de la vida cotidiana como del funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Así la Organización Mundial de la Salud- OMS- el pasado 11 de marzo de 2020 calificó este brote del COVID-19 como pandemia y el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, asimismo, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades pública y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

**Declaratoria de estado de excepción.** Ante esta situación del COVID19, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgada por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia, que es el instrumento normativo para enfrentar circunstancias distintas a la 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.

**Del control judicial de las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades administrativas en el marco de los estados de excepción.** Como nuestro Estado Social de Derecho está fundado en el reconocimiento y garantía de los derechos (Arts. 1, 2, 85 y 86 CP); que todas las autoridades de la República están instauradas para proteger, garantizar y promover la realización efectiva de los mismos (Art. 2 CP); que, todas ellas actúan en búsqueda del bien común y el bienestar general y deben colaborar armónicamente para alcanzar los fines propuestos en la Constitución Política (Art. 113 y 209 CP); por tanto, el balance para estos momentos excepcionales es un sistema de controles políticos y jurídicos efectivos y oportunos para permitir que las instituciones y sus autoridades actúen, pero al mismo tiempo que lo hagan bajo los estrictos y específicos límites que la misma Constitución y la Ley les otorga.

Ahora bien, uno de los elementos esencial del Estado Social de Derecho es la división de poderes que, si bien, pueden verse flexibilizados en los estados de excepción, nunca pueden ser anulados. Por esta razón, al adquirir mayores poderes el Presidente de la República, dentro del marco de los estados de excepción, al mismo tiempo, las personas se ven protegidos en sus derechos a través de los diferentes controles dispuestos por la misma Constitución, para que los mismos sean preservados dentro del nuevo marco jurídico. Por ello, sostiene la Corte Constitucional que "la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima

preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”<sup>11</sup>.

Para el caso de los actos administrativos que son expedidos por las autoridades distritales, regionales y locales, dentro del marco del estado de excepción adoptado por el Presidente de la República, es la jurisdicción contencioso administrativa la que actúa como Juez natural de la legalidad de dichos actos de la administración (Arts. 236, 237 y 238 de la Carta Política), y debe asumir su examen, ya porque le sean remitidos por la misma autoridad que expidió el acto, o porque los asuma directamente, mediante el control inmediato de legalidad. Luego es el juez de lo contencioso administrativo quien adquiere jurisdicción y competencia de manera exclusiva y excluyente.

**Del control inmediato de legalidad. Características y requisitos.** En consonancia con lo anterior, el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen claramente 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 dicha Ley. Asimismo, 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.

De allí que para efectos de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad, se deben tener en cuenta como condición necesaria y previa, **i)** que el **Presidente de la República haya declarado uno de los estados de excepción** de los consagrados en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política; luego que se cumplan los siguientes **requisitos formales: ii)** que la autoridad distrital, departamental o municipal adopte **medidas de carácter general**, mediante actos administrativos; **iii)** que éstos sean dictadas en **ejercicio de la función administrativa**, y **iv)** como **desarrollo de los decretos legislativos** durante los **estados de excepción**. Esto último supone, claro está, que sólo serán estudiados los actos generales proferidos con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, pues sólo a partir de ese momento se habilita la competencia de las demás autoridades administrativas para adoptar este tipo de decisiones. Por último, en el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **v)** debe verificarse que dichas medidas emanan de las **entidades territoriales** con jurisdicción en Cundinamarca.

Finalmente, debe advertirse que el control inmediato de legalidad se surte a través del procedimiento especial consagrado en el artículo 185 de la misma Ley 1437 de 2011, que por su naturaleza, implica la prevalencia del principio de publicidad, en procura de la

participación activa de los ciudadanos, organizaciones, comunidades, etc., que se encuentren interesados en defender u oponerse a la legalidad de las medidas adoptadas dentro de este paradigma de la excepcionalidad.

### **III. CASO EN CONCRETO**

Dicho lo anterior, el Despacho procede a realizar el estudio de los requisitos contemplados en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

#### **1. Existe declaratoria del estado de excepción.**

Mediante Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Coronavirus (COVID 19).

#### **2. Que el acto administrativo de carácter general provenga de una autoridad distrital, departamental o municipal de la jurisdicción de Cundinamarca.**

El señor Alcalde del Municipio de Nimaima remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su control inmediato de legalidad, el Decreto No. 028 del 24 de marzo de 2020, "Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de Nimaima - Cundinamarca".

#### **3. Que el acto administrativo sea dictado en ejercicio de la función administrativa.**

Revisado el Decreto 028 de 2020, se observa que el Alcalde Municipal de Nimaima profirió dicho acto administrativo "en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 2, 49, 209, 314 y 315 de la Constitución Política de 1991, las Leyes 136 de 1994, 1523 de 2012 y 1751 de 2015, el Decreto Nacional 780 de 2016, las Resoluciones Nos. 385 y 407 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social". Aunado a ello, mediante el Decreto se declara la situación de calamidad pública en la jurisdicción del municipio de Nimaima – Cundinamarca, y se adopta un plan de acción para enfrentar el brote de COVID-19 (expediente electrónico).

#### **4. Que el acto administrativo sea proferido en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción.**

Advierte el Despacho que el Decreto No. 028 de marzo de 2020 **no** fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción, pues si bien se emitió en concordancia con la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el

Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, lo cierto es que no se fundamenta en la declaratoria del estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020.

Por ello, debe concluirse que el señalado acto administrativo fue proferido en desarrollo de las facultades de policía del Alcalde de Nimaima, para efectos de la garantía del derecho a la salubridad pública. Lo anterior, en concordancia con los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012:

**ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES.** Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

(...)

**ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL.** Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública.

Ley que precisamente le otorga la facultad a los Alcaldes municipales de declarar las situaciones de desastre o calamidad pública, y en consecuencia, adoptar las medidas tendientes a mitigar los efectos de las situaciones que llevaron a su declaratoria:

**ARTÍCULO 65. RÉGIMEN NORMATIVO.** Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación

de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.

Por tanto, no es procedente en este caso adelantar control inmediato de legalidad del Decreto de la referencia, de acuerdo a lo establecido en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, es pertinente indicar que si bien no resulta procedente avocar conocimiento del asunto, contra este tipo de medidas pueden interponerse otros mecanismos de control judicial a la luz de lo estipulado en el artículo 71 de la Ley 1523 de 2012, y los demás mecanismos de control de legalidad establecidos en los Arts. 137 o 138 del CPACA, de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto N° 028 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Nimaima, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Sección de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea publicada en el portal web <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunales-administrativos/inicio> de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sección denominada "Medidas COVID 19".

**TERCERO: NOTIFICAR** este auto a través del medio virtual que se encuentre a disposición de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al señor Gobernador de Cundinamarca y al Alcalde del Municipio de Nimaima.

Asimismo, se requiere al señor Gobernador de Cundinamarca y al Alcalde del Municipio de Nimaima, para que publiquen este auto en el sitio web de dichas entidades territoriales, sin efectos procesales.

**CUARTO: NOTIFICAR** este auto, a través de correo electrónico, al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA**  
Magistrado