



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ  
BARRERA**

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN NO.:** 25000-23-15-000-2020-01247-00

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ART. 136 CPACA

**AUTORIDAD EXPEDIDORA:** ALCALDE DEL MUNICIPIO DE COTA

**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO No. 062 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 Cota - Cundinamarca expidió el Decreto No. 062 del 8 de abril de 2020, el cual fue remitido 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>1</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 durante la vigencia de 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.

**De las medidas generales adoptadas en el marco del estado de excepción y las que se encuentran sujetas al control inmediato de legalidad.** Tal como se aseguró con anterioridad, el estado de emergencia social, económica o ecológica (Art. 215 CP) tiene fundamento en la existencia de una serie de acontecimientos que, debido a su alcance e intensidad traumática, logran “conmover o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones”<sup>11</sup>.

De allí, que por su gravedad e imprevisibilidad se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República que en principio le corresponden al legislativo. Esto no significa que dichas potestades excepciones sean ilimitadas o absolutas, pues lo cierto es que se trata de una facultad reglada, excepcional y limitada, que se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley. Aunado a que, por regla general, todas las medidas proferidas en desarrollo de esas prerrogativas ajenas y extraordinarias, son objeto de control inmediato. Esta vez, por parte de la Corte Constitucional.

Sin embargo, aunque el cambio intempestivo de las condiciones de vida social, económica o ecológica requiere de un marco jurídico más amplio para la acción y la toma de decisiones por parte del Presidente de la República, lo cierto es que las atribuciones legales y constitucionales de las que ya gozaba, no se ven limitadas, trastocadas o anuladas. Es por ello que dentro del marco de la excepcionalidad, el Presidente **no sólo** profiere decisiones generales en uso de las facultades excepcionales que le otorga la declaratoria del estado de excepción, sino que además emite órdenes administrativas en las que hace ejercicio de las facultades ordinarias que ya le habían sido atribuidas por el ordenamiento jurídico legal y constitucional (Art. 189, CP).

Igual sucede con las autoridades administrativas de orden departamental, municipal y local, quienes, en principio, mantienen sus competencias y funciones administrativas. Entonces, si bien con la declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos, las autoridades adquieren algunas nuevas que se derivan de aquellos, que como se vio, reglamentan y materializan facultades extraordinarias mucho más amplias que las que ya tenían antes del estado de anormalidad, también profieren otra serie de medidas de carácter general en uso de las facultades administrativas que ya les había otorgado la constitución y la ley. Luego, al ser el estado de excepción un estado de legalidad especial, coexiste y subsisten tanto las facultades ejercidas por el Presidente de la República que, al asumir la dirección general del estado, impone bajo el principio de jerarquía su visión y criterios respecto de las materias y medidas que ha adoptado con fundamento en el estado de excepción, como los principios que rigen la competencia en el ámbito territorial, de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad y responsabilidad. (art. 27, Ley. 1454 de 2011), por lo que unas y otras deben armonizarse y quedan determinadas por este nuevo marco de excepcionalidad.

Ahora, si bien es cierto que todas estas decisiones que han sido adoptadas por las autoridades administrativas tienen el único y exclusivo propósito de que sean superadas las causas que produjeron el estado de excepción, y por tanto, responden a criterios de armonización y cooperación con las directrices generales dictadas por el Presidente de la República para conjurar la crisis, también lo es que por su naturaleza jurídica, **no todas** están sometidas al control inmediato de legalidad.

El artículo 136 del CPACA indica que únicamente procederá este control inmediato cuando se trate de medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como **desarrollo de los decretos legislativos** proferidos durante los Estados de excepción. Es decir, el artículo incluye un criterio de competencia, si se quiere material, que implica que el Juez de lo contencioso administrativo estudie si el acto administrativo que adoptó decisiones generales, se encuentra reglamentando o materializando decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República, o materias que fueron reguladas en ejercicio de facultades extraordinarias de las que no gozaba en tiempos de normalidad; o si por el contrario, el acto administrativo objeto de estudio, ha sido emitido en ejercicio de las facultades ordinarias que ya le habían sido atribuidas a las autoridades administrativas por la constitución y la ley.

En el primero de los casos, no hay duda que procede el control inmediato de legalidad, como quiera que dichas facultades extraordinarias no son ilimitadas y absolutas y deben ser controladas por la Rama judicial, dentro del sistema de pesos y contrapesos por el que propugna la Constitución Política de 1991. En el segundo de los casos, no procede el control instituido en el artículo 136 del CPACA, pues en esos eventos la administración únicamente ejerce potestades ordinarias de las que gozaba en el estado de normalidad.

Contra estas últimas, procede un control posterior y ciudadano, a través de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 137 y 138 del CPACA).

Así las cosas, el control automático y oficioso de medidas expedidas por las autoridades en ejercicio de las facultades legales y constitucionales ordinarias, excede la finalidad del control inmediato de legalidad (Art. 136 del CPACA) y más que representar una garantía para la ciudadanía que ve restringidos ciertos derechos dentro de los estados de excepción, se convierte en un limitante para la actuación oportuna de la administración, que se encuentra aunando esfuerzos para la superación de las circunstancias de gravedad e imprevisibilidad por las cuales se declaró la anormalidad social y jurídica. Situación que necesariamente implica que los Jueces de lo contencioso administrativo estén llamados a adoptar criterios que exceden de la formalidad de los actos administrativos generales proferidos en el marco del COVID-19 para efectos de ejercer un control inmediato acorde con los postulados legales y constitucionales que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

### **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 Cota remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su control inmediato de legalidad, el Decreto No. 062 del 8 de abril de 2020, "Mediante el cual se imparten instrucciones y lineamientos para evitar la propagación de COVID-19 en el municipio de Cota (Cundinamarca)" (expediente electrónico).

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

Revisado el Decreto No. 062 del 8 de abril de 2020, se observa que el señor Alcalde Municipal de Cota profirió dicho acto administrativo en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y Ley 489 de 1998. Aunado a ello, en dicho acto administrativo se imparten instrucciones y lineamientos para evitar la propagación del Covid-19 en el municipio de Cota. (expediente electrónico).

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

Sin embargo, advierte del Despacho que el Decreto No. 62 del 8 de abril de 2020 **no** fue proferido en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción. Si bien es cierto que dentro de los antecedentes del señalado acto administrativo, el Alcalde del Municipio de Cota hace mención al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República decretó el estado de emergencia, también lo es que no está ejerciendo ninguna facultad o competencia especial o extraordinaria derivada o creada a partir de la declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos, sino que ejerce las competencias y funciones administrativas propias, como de policía o sanitarias, para tiempos de normalidad; ni tampoco sustancial o materialmente se encuentra ejerciendo una función administrativa que corresponda a las que por vía de los decretos legislativos hayan sido asumidos por el Presidente de la República en los decretos legislativos.

De hecho, el Decreto No. 062 del 8 de abril de 2020 fue emitido con fundamento en la facultad para "dirigir la acción administrativa del municipio" (Numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política) y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, en lo que se refiere a la promoción de la seguridad y salubridad de los habitantes del municipio. Todo ello, de conformidad con la resolución No. 385 de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social donde se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, así como en con el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, mediante el que el Gobernador de Cundinamarca declaró la situación de calamidad pública en el Departamento.

Estipuló el Decreto No. 062 del 8 de abril de 2020:

**"ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR** a los administradores de los centros residenciales, condominios y espacios similares; responsables de los medios de transporte públicos y privados y a quienes los operen; empresarios y empleadores, dueños, poseedores o arrendatarios de establecimientos de comercio, adoptar las medidas higiénicas y sanitarias que eviten la propagación del COVID-19, de conformidad con los lineamientos impartidos por el Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ACATAR** las siguientes recomendaciones generales:

1. Aumentar la frecuencia de limpieza y desinfección de piso, ascensores, botones de control, pasamos de escaleras, manijas, cerradura de puertas, timbres, citófonos, rejas y entradas principales.
2. Establecer la entrega de elementos de protección y seguridad a cada operario de servicios generales.
3. Permanecer al tanto de la salud de cada operario de servicios generales.
4. Mantener contacto permanente con el personal y comunicación directa con la Administradora de Riesgos Laborales.
5. Mantener durante la contingencia del antibacterial a la vista de los distintos espacios físicos.
6. Desinfectar los vehículos que presten el servicio al público de transporte, al menos dos (2) veces al día.

**PARÁGRAFO:** Seguir y cumplir las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, así como las emitidas por las demás autoridades competentes y que guarden relación con la prevención en la propagación de la pandemia COVID-19.

Por tanto, verificado que el presente Decreto fue expedido en ejercicio de las facultades legales y constitucionales atribuidas a los alcaldes municipales, para efectos de promover la seguridad y salubridad de los habitantes del ente territorial, como tampoco relacionada con ninguna de las materias reguladas por decretos legislativos, 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 los otros mecanismos judiciales de control establecidos en los artículos 137 y 138 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 062 del 8 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Cota "MEDIANTE EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES Y LINEAMIENTOS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE COTA (CUNDINAMARCA)", 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 comunicada 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".

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

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

**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**