

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente:	<b>FRANKLIN PÉREZ CAMARGO</b>
NATURALEZA:	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
RADICACIÓN:	25000-23-15-000- <b>2020-02296-00</b>
ASUNTO:	No avoca conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 29 de 3 de junio de 2020 expedido por la Alcaldía del Municipio de Vergara – Cundinamarca

En virtud de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, procede el Despacho a resolver si avoca o no conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 29 de 3 de junio de 2020 expedido por el Municipio de Vergara – Cundinamarca, *“por medio del cual se imparten órdenes e instrucciones para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el Municipio de Vergara – Cundinamarca”*; repartido al suscrito Magistrado.

Lo anterior conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, emanado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546 y PCSJA20-11549, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

**ANTECEDENTES**

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». Este término fue prorrogado mediante Resolución de 844 de 26 de mayo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020.

- 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<sup>1</sup> y 213<sup>2</sup> 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.
- Mediante Decreto 417 de 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 30 días calendario. El Presidente de la República declaró de nuevo este estado a través del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 y por el mismo término.
- Dentro de este marco de Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Municipio de Vergara remitió a esta Corporación el Decreto municipal 29 de 3 de junio de 2020 para que se iniciara el proceso de control de legalidad.

## CONSIDERACIONES

### 1. Del control inmediato de legalidad

El artículo 136 del CPACA 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. (...)”* Subrayado fuera de texto.

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece:

*“(...) **Artículo 20.** Control 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 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.*

---

<sup>1</sup> ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad. (...)

<sup>2</sup> ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Comoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

*Las autoridades competentes que los expidan enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. (...)*"

De conformidad con lo anterior, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, los Tribunales Administrativos en única instancia son competentes para conocer sobre el control inmediato de legalidad de:

- Los actos de carácter general,
- Que sean proferidos por autoridades territoriales (departamentales y municipales),
- En ejercicio de la función administrativa **y** como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Resulta entonces pertinente distinguir entre los decretos que se expiden en el marco de la *emergencia sanitaria* propios de las medidas necesarias para el restablecimiento del orden público, y los *decretos legislativos* por medio de los cuales el Gobierno Nacional ejerce potestades transitorias y excepcionales de carácter legislativo para expedir sin el parlamento, a *motu proprio*, regulaciones con fuerza material de ley para atender las especiales, sobrevinientes y difíciles circunstancias que hicieron necesaria la declaratoria de un Estado de Excepción.

Como se expuso, por expreso mandato legal, el control inmediato de legalidad opera única y exclusivamente frente a los decretos que expidan las autoridades (nacionales, regionales, departamentales o locales) en *desarrollo* de los decretos legislativos que a su vez expida el Gobierno Nacional, para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales.

En efecto, para controlar las competencias que se ejercen en condiciones de normalidad, el ordenamiento prevé los medios ordinarios, así la situación de normalidad se altere, dado que para ello el ejecutivo en todos sus niveles, cuenta con herramientas también ordinarias (policía administrativa). Sólo cuando la situación se hace extraordinaria, se decreta un estado de excepción, se profieren decretos legislativos y en desarrollo de los mismos, se expidan decretos territoriales dando alcance a esas atribuciones *excepcionales*, que activa el control inmediato de legalidad.

## **2. Del caso en concreto**

Visto lo anterior, se tiene que el Decreto 29 de 3 de junio de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de Vergara – Cundinamarca tiene como sustento el Decreto 15 de 17 de marzo de 2020 proferido por esa misma alcaldía; los

Decretos 780 de 6 de mayo de 2016, 418 de 18 de marzo de 2020 y 749 de 28 de mayo de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional; la Resolución 734 de 8 de mayo de 2020 expedido por el Ministerio de Salud y la Protección Social; y las leyes 715 de 2001 y 1801 de 2016.

Por lo tanto, del contenido del referido acto administrativo encuentra el Despacho que el mismo no fue proferido con fundamento en los decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a las declaratorias de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 que determinaron los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020 emanados por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tales declaratorias.

Por el contrario, se advierte que el Decreto 29 de 3 de junio de 2020, tiene como sustento los Decretos 780 de 6 de mayo de 2016, 418 de 18 de marzo de 2020 y 749 de 28 de mayo de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional, ninguno de los cuales son decretos legislativos, sino un conjunto de disposiciones normativas expedidas por el Gobierno Nacional (Presidente y ministros respectivos del sector) es decir, decretos ordinarios en ejercicio de las funciones asignadas *normalmente* como máxima autoridad de policía administrativa para mantener y preservar el orden público, en cualquiera de sus componentes: seguridad, salubridad, moralidad, tranquilidad, movilidad, y como suprema autoridad administrativa da unos lineamientos para las autoridades locales que actúan como sus agentes en esta materia.

De conformidad con lo anterior, el Decreto 29 de 3 de junio de 2020, no es un decreto departamental o municipal que desarrolle las competencias que excepcionalmente puede ejercer el Presidente de la República, a través de decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción en cualquiera de sus modalidades, que, por ser excepcionales y no normales, tienen un control inmediato de legalidad.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

Con todo, se resalta 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 medios de control (observaciones del

señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación el procedimiento reglado en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 29 de 3 de junio de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Vergara, Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a la Alcaldía del Municipio de Vergara, Cundinamarca, 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. Autoridad que **DEBERÁ PUBLICAR** igualmente en su página web la presente decisión. Así mismo **NOTIFICAR** al agente del Ministerio Público delegado ante este despacho.

**CUARTO: COMUNICAR** la presente decisión a través de la Secretaría de la Sección, mediante un aviso en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-decundinamarca/>.

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE**



**FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**  
**MAGISTRADO**