

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADO PONENTE:** **FRANKLIN PÉREZ CAMARGO**  
**NATURALEZA:** **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-02794-00  
**ASUNTO:** No avoca conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 036 de 2020 expedido por el alcalde de Jerusalén.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, corresponde al despacho verificar si avoca o no el control inmediato de legalidad del Decreto No. 035 del 2° de julio de 2020 expedido por el Municipio de Jerusalén mediante el cual “*SE ADOPTA ÑAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE JERUSALEN CUNDINAMARCA*”, que fue repartido al suscrito Magistrado.

Lo anterior conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521, 11526, 11529 de marzo de 2020, PCSJA20-11532, 11546 de abril de 2020 y, PCSJA20-11549 y 11556 de mayo de 2020 las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad. Así mismo, teniendo en cuenta el acuerdo PSCJA20-11567 que estableció las medidas para el levantamiento de los términos judiciales desde el 1° de julio de 2020.

---

<sup>1</sup> **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. 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.

## CONSIDERACIONES

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*” 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 COVID19 (Coronavirus).

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.

Tal y como se hizo referencia anteriormente, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establecen la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo que en este caso recae sobre los Tribunales Administrativos en única instancia en virtud de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA sobre el 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.

No obstante, visto el 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 la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 que determinó el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 emanado por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, por el contrario, se advierte que el Decreto No. 036 del 2 de julio de 2020 proferido por la Alcaldía de Jerusalén tiene como sustento la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, Ley 715 de 2001, Ley Estatutaria 1751 de 2015 y, Ley 1801 de 2016.

Por otro lado, tiene como fundamento las resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social No. 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 450 del 17 de marzo de 2020, la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020 y, la Resolución 453 de 2020.

Finalmente fundamentó su decisión en los Decretos No. 402 del 13 de marzo de 2020, 412 del 16 de marzo de 2020, 418 del 18 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020 y 878 de 2020 en virtud de los cuales se

imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, el mantenimiento del orden público y prórroga de las medidas.

Por todo lo anterior, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal remitido por la Alcaldía de Jerusalén de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en la medida que los decretos mencionados y expedidos por el Gobierno Nacional NO son decretos legislativos, al contrario, se trata de un conjunto de disposiciones normativas expedidas por el Presidente y los ministros respectivos del sector, es decir, son 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, por tanto, no se trata de unos decretos departamentales o municipales que desarrollen 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.

En este sentido, resulta pertinente distinguir entre los decretos que se expiden en el marco de la *emergencia sanitaria* propia 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, *motu proprio* regulaciones con fuerza material de ley para atender las especiales, sobrevinientes y difíciles circunstancias que hicieron necesario la declaratoria de un Estado de Excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, en tanto 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 expida el Gobierno Nacional para que la jurisdicción contenciosa efectúe un juicio de legalidad amplio sobre el ejercicio de esas competencias excepcionales, pues 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) y 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 esa atribuciones *excepcionales*, se activa el control inmediato de legalidad.

Si bien se hizo referencia en los considerandos al Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020, por medio del cual se estableció que *durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19* y a raíz de ello, señaló que las autoridades territoriales estaban sujetas a los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. El mismo no tiene relación directa con las medidas tomadas en la resolución del decreto objeto de estudio, pues, como quedó establecido previamente, se trata de cuestiones de policía administrativa y no desarrollo de decretos legislativos con ocasión del estado de excepción.

Con todo, cabe resaltar 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 predicen 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.

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.

En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 036 del 2 de julio de 2020, proferido por el Alcalde de Jerusalén, 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 Jerusalén, 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/>.

**QUINTO.** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CUMPLASE**



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

LMRQ