



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA - SUB-SECCIÓN "B"**

Bogotá D. C., primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA SUSTANCIADORA: MERY CECILIA MORENO AMAYA**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>25000-23-15-000-2020-02064</b>
<b>AUTORIDAD ADMINISTRATIVA:</b>	<b>ALCALDÍA MUNICIPAL DE APULO –CUNDINAMARCA</b>
<b>ASUNTO SOMETIDO A CONTROL:</b>	<b>DECRETO 39 DEL 19 DE MAYO DE 2020“<i>POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y TERCERO DEL DECRETO 038 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO, LA SANA CONVIVENCIA, Y LA PREVENCIÓN PARA LA CONTENCIÓN DEL COVID-19, SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</i>”</b>
<b>AUTO:</b>	<b>NO AVOCA CONOCIMIENTO</b>

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre el asunto de la referencia, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

El señor Alcalde Municipal de Apulo Cundinamarca en ejercicio de función administrativa, expidió el Decreto 39 del 19 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA DE MANERA TRANSITORIA LOS ARTÍCULOS PRIMERO Y TERCERO DEL DECRETO 038 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES PARA LA CONSERVACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO, LA SANA CONVIVENCIA, Y LA PREVENCIÓN PARA LA CONTENCIÓN DEL COVID-19, SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” y lo remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a fin de someterlo al control inmediato de legalidad, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**II. CONSIDERACIONES:**

Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado

de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública.

El contenido de la norma es el siguiente:

“ARTICULO 215. **Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días** en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario

**Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

**Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia,** y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

(...)

PARAGRAFO. **El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad.** Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Sobre esta materia, la Corte Constitucional, ha precisado que la prenotada norma constitucional ha establecido dos clases de decretos en los estados de excepción, a saber: el declarativo del estado de excepción y los decretos que desarrollan esas facultades *pro tempore* adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis<sup>1</sup>. En ambos casos se exige que los decretos vayan "*con la firma de todos los ministros*"<sup>2</sup>.

Por su parte la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció un procedimiento especial para ejercer el control inmediato de la legalidad sobre los actos de carácter general emitidos en un estado de excepción, puntualmente en su artículo 136, establece:

“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, [como lo es el estado de emergencia], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se**

<sup>1</sup> C-004 de 1992, C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

<sup>2</sup> C-468 de 2017

**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».

De conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y **como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción**, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron.

Para ahondar en lo anterior, debe recordarse que un decreto legislativo es aquel expedido con ocasión al estado de excepción, que debe reunir entre otras las siguientes características: i) debe llevar la firma del presidente y de todos los ministros, ii) guardar relación directa con la situación y estar debidamente motivado, iii) no puede suspender los derechos ni libertades fundamentales, pues debe circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis en el tiempo de su duración, y iv) el control judicial del decreto legislativo recae de manera automática en la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>4</sup>, recientemente definió la naturaleza de los decretos dictados en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción, en aras de modificar la jurisprudencia respecto al medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva, en el marco del estado de emergencia por la enfermedad COVID-19., señalando:

De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), **ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer**

<sup>3</sup> Younes, D. (2019) Derecho Constitucional Colombiano. Decimosexta edición.

<sup>4</sup> C.E. Auto del 04 de mayo de 2020, M.P. William Hernández Gómez. Rad. 2020-01567

**frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo.**

En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.** (Énfasis del Despacho)

### III. CASO CONCRETO

Examinado el contenido del acto administrativo expedido por parte de la Alcaldía Municipal de Apulo, Cundinamarca, esto es, el Decreto 39 del 19 de mayo de 2020, se observa que en razón a:

- Las atribuciones de los alcaldes para proteger a los residentes, garantizar el derecho a la salud y conservar el orden público, dadas en la Constitución Política.
- Las competencias de los gobernadores y alcaldes para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción, otorgadas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - Ley 1551 de 2012.
- De conformidad con las directrices impartidas por el gobernador de Cundinamarca, respecto al ***“éxodo de un número significativo de personas, provenientes de diferentes sitios del territorio nacional, con destino a sus casas de recreo en diferentes municipios del Departamento de Cundinamarca con ocasión del fin de semana festivo del 22 al 25 de mayo de 2020”***
- El Decreto 636 de 2020 por medio de los cuales se han impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento de orden público.

Con fundamento en tales consideraciones, la entidad territorial prohibió la circulación de las personas tanto en el área urbana como rural de su jurisdicción durante los días viernes, sábado, domingo y lunes del puente festivo del 22 al 25 de mayo de 2020. Así mismo, prohibió el consumo de bebidas alcohólicas durante ese fin de semana.

Descendiendo en el caso y al realizar un análisis sobre las medidas señaladas por el Alcalde Municipal de Apulo, Cundinamarca; en esta oportunidad se encuentra

que: i) se encuentra derivada de las facultades propias de los alcaldes otorgadas por la Ley 1551; así como las instrucciones de orden público dispuestas en el Decreto 636 de 2020.<sup>5</sup>

Ahora, debe anotarse que el Decreto 39 del 19 de mayo de 2020 sometido a control inmediato de legalidad, no desarrolla, reglamenta, ni adopta en su jurisdicción ninguno de los decretos legislativos que el Gobierno Nacional ha expedido con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que las medidas adoptadas en el acto objeto de esta providencia son el resultado del ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias que han sido otorgadas a los alcaldes, es decir, las cuales puede hacer uso en cualquier tiempo, sin que correspondan al desarrollo de un decreto netamente legislativo.

De igual forma, se aclara al ente territorial que este Despacho no consideró necesario aprehender de oficio el conocimiento<sup>6</sup> del acto primigenio, en este caso el Decreto 38 de 2020<sup>7</sup>, pues el mismo tampoco es un acto general que hubiese sido expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo.

Por tanto y tal como lo menciona el Consejo de Estado<sup>8</sup>, no basta con la mera enunciación del el estado de excepción para habilitar el control inmediato de legalidad, *“pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán **dictar decretos con fuerza de ley** (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control”*.

Por lo anterior el presente asunto, el Despacho encuentra que el Decreto 39 del 19 de mayo de 2020 emitido por el Alcalde de Apulo, Cundinamarca no puede ser objeto de examen judicial a través del medio de control inmediato de legalidad, por cuanto no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como

---

<sup>5</sup> Decreto que si bien es expedido con ocasión a la declaración del estado de emergencia, el mismo no satisface los requisitos formales para ser un decreto legislativo, luego su naturaleza deviene de la adopción de medidas administrativas en relación con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política; en consecuencia los Decretos 636 de 2020 no tienen fuerza de ley por no cumplir los presupuestos enunciados líneas atrás, en esta providencia.

<sup>6</sup> Como se desprende de la obligación del Juez, en el artículo 136 del CPACA

<sup>7</sup> Por el cual se adoptan medidas de prevención para la contención de COVID -19, se decreta toque de queda y se dictan otras disposiciones, pues estas medidas se fundamentaron en las facultades del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ley 1801 de 2016y el Decreto 636 de 2020, que como ya se mencionó, el mismo no corresponde a un Decreto Legislativo.

<sup>8</sup> C.E. Auto del 29 de abril de 2020, M.P Stella Jeannette Carvajal. Rad. 2020-01014.

desarrollo de los **decretos legislativos** proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad; **NO SE AVOCARÁ** el conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Decreto 39 del 19 de mayo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Apulo Cundinamarca.

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 (objeciones del señor Gobernador, nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho) en aplicación del procedimiento regulado la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el estado de excepción debe acudir a los controles ordinarios.

En consecuencia, este despacho del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, en Sala Unitaria,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento en única instancia, para efectuar el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, del Decreto 39 del 19 de mayo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Apulo, Cundinamarca, conforme lo considerado en este proveído.

**SEGUNDO: INFORMAR** que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que el Decreto 39 del 19 de mayo de 2020 proferido por el señor Alcalde del municipio de Apulo, Cundinamarca, procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión al Alcalde Municipal de Apulo, 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 local (notificacionjudicial@apulo-cundinamarca.gov.co), quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.

**CUARTO NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al agente del Ministerio Público asignado a este despacho, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P.

**QUINTO:** Por secretaria de la Sección, **COMUNICAR** a la Gobernación de Cundinamarca en la dirección de correo electrónico (controldelegalidadcovid19tac@cundinamarca.gov.co), lo decidido en esta providencia, a fin de que sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Gobernación de Cundinamarca

**SEXTO:** Por secretaria de la Sección, **COMUNICAR** al Consejo de Estado en la dirección de correo electrónico (secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co), lo decidido en esta providencia, a fin de que, si lo considera, sea puesto en conocimiento esta información en la página web de la Corporación.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MERY CECILIA MORENO AMAYA**  
**Magistrada**